



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
18 September 2003
Russian
Original: English

Пятьдесят восьмая сессия

Пункт 119(b) предварительной повестки дня*

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

Правозащитники

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад, представленный его Специальным представителем по вопросу о правозащитниках Хиной Джилани в соответствии с резолюцией 57/209 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 2002 года (см. приложение).

* A/58/150.



Приложение

Доклад Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о правозащитниках, представленный в соответствии с резолюцией 57/209 Генеральной Ассамблеи

Резюме

В ее третьем ежегодном докладе Генеральной Ассамблее (см. приложение) Специальный представитель по вопросу о правозащитниках рассматривает два взаимосвязанных вопроса: применение положений законодательства по вопросам безопасности против правозащитников; и роль и положение правозащитников в чрезвычайных ситуациях.

В Разделе II доклада проводится краткий анализ понятия законодательства по вопросам безопасности. Хотя Специальный представитель уделяет основное внимание национальному законодательству в области безопасности, она также считает важным изучить соответствующие резолюции Организации Объединенных Наций. Она излагает общие тенденции, указывающие на значительное расширение использования законодательства в области безопасности, включая политику и меры по борьбе с терроризмом. С учетом прав, предусмотренных в Декларации о правозащитниках, далее в докладе говорится о том, как законодательство по вопросам безопасности использовалось для ограничения возможностей этих лиц осуществлять свою правозащитную деятельность и каким образом такое законодательство иногда непосредственно использовалось против самих правозащитников. Специальный представитель привлекает внимание, в частности, к нарушениям прав правозащитников на свободу ассоциации, свободу выражения своих убеждений и на доступ к информации, а также приводятся примеры произвольных арестов и задержаний, уголовного преследования, осуждения и наказания по приговору суда правозащитников на основании положений законодательства по вопросам безопасности. Специальный представитель отмечает, что в качестве обоснования этих ограничений в отношении правозащитников приводилась необходимость принятия мер по укреплению безопасности и поддержке усилий по борьбе с терроризмом, хотя во многих случаях подлинная цель несомненно заключалась в том, чтобы скрыть нарушения прав человека, которые в противном случае могли бы стать для правозащитников предметом расследования и разоблачились бы ими, или чтобы наказать этих лиц за их правозащитную деятельность и заставить других отказаться от ее дальнейшего осуществления.

В Разделе III говорится о крайне важной роли правозащитников в контексте чрезвычайных ситуаций, включая вооруженные конфликты. Специальный представитель информирует о том, как в периоды, характеризующиеся массовыми нарушениями прав человека и угрозой их осуществлению, периоды, когда работа по наблюдению за осуществлением прав человека и по их защите являются насущной необходимостью, некоторые государства и негосударственные субъекты часто препятствуют доступу правозащитников к жертвам нарушений или в места, где они происходят. Специальный представитель с глубокой озабоченностью отмечает, что в этих чрезвычайных ситуациях сами правозащитники

подвергаются преследованиям и все чаще становятся жертвами убийств и пыток, их арестовывают или задерживают и совершают против них другие акты, что является непосредственной реакцией на их правозащитную деятельность. В заключение в части II подчеркивается важное значение для международного сообщества, и в частности для Организации Объединенных Наций, работы, проводимой правозащитниками в чрезвычайных ситуациях: содействия предотвращению чрезвычайных ситуаций и ограничению их негативных последствий для прав человека; информирования Совета Безопасности и международных правозащитных механизмов о развитии ситуации в тех или иных районах; и поддержания международных усилий, направленных на скорейшее устранение негативных последствий чрезвычайных ситуаций для прав человека.

В Разделе IV рассматривается вопрос о Декларации о правозащитниках в контексте как законодательства по вопросам безопасности, так и чрезвычайных ситуаций и приводится толкование ее положений с учетом более широких международных правовых рамок, связанных с правами человека. Специальный представитель особо подчеркивает, что отход от положений Декларации, осуществление действий, препятствующих осуществлению правозащитниками своей деятельности именно в тот момент, когда ощущается наибольшая необходимость в контроле за соблюдением стандартов в области прав человека (когда применяются положения всеобъемлющего законодательства по вопросам безопасности, а также во время чрезвычайных ситуаций), противоречат духу как Декларации, так и других международных документов в области прав человека.

В Разделе V приводятся краткие выводы и формулируются приоритетные рекомендации в адрес государств, Организации Объединенных Наций, региональных органов, средств массовой информации и самих правозащитников.

Признавая и поддерживая обязанность государств обеспечивать безопасность и положить конец терроризму, в том числе в условиях чрезвычайных ситуаций, Специальный представитель во всех разделах своего доклада выражает глубокую озабоченность по поводу того, что направленные против правозащитников действия снижают уровень ответственности за нарушения прав человека, способствуют безнаказанности и могут привести к обострению чрезвычайных ситуаций и закреплению практики нарушений прав человека. Она отмечает, что некоторые направленные против правозащитников действия, осуществляемые в настоящее время с использованием законодательства по вопросам безопасности и в условиях чрезвычайных ситуаций, представляют собой вопиющее нарушение международных стандартов в области прав человека, причиняют крайне серьезный ущерб международному миру и безопасности и фактически оказывают пагубное воздействие на усилия по борьбе с терроризмом. Специальный представитель призывает государства и Организацию Объединенных Наций незамедлительно принять стратегии в целях реализации приверженности Генерального секретаря защите прав человека не только как цели усилий по обеспечению национальной безопасности и борьбе с терроризмом, но и средству выполнения этих задач. Правозащитники по определению являются ключевыми партнерами в реализации такого обязательства.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–3	5
II. Законодательство по вопросам безопасности	4–43	6
A. Законодательство по вопросам безопасности и правозащитники: тенденции и общий контекст	4–8	6
B. Анализ понятия законодательства по вопросам безопасности	9–12	8
C. Положения законодательства по вопросам безопасности, затрагивающие права, защищенные Декларацией о правозащитниках	13–43	9
III. Роль и положение правозащитников в чрезвычайных ситуациях	44–61	18
A. Чрезвычайные ситуации в контексте защиты прав человека	44–46	18
B. Роль правозащитников в чрезвычайных ситуациях и правонарушения, с которыми они сталкиваются	47–58	19
C. Важное значение для международного сообщества деятельности правозащитников в чрезвычайных ситуациях	59–61	22
IV. Толкование Декларации о правозащитниках в свете законодательства по вопросам безопасности и чрезвычайных ситуаций	62–68	23
V. Выводы и рекомендации	69–86	25
A. Государства	70–74	25
B. Организация Объединенных Наций	75–80	26
C. Региональные меры	81–82	28
D. Средства массовой информации	83	28
E. Правозащитники	84–86	28

I. Введение

1. Настоящий доклад является третьим докладом Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о правозащитниках, представляемым Генеральной Ассамблее в соответствии с резолюциями Комиссии по правам человека 2000/61 от 26 апреля 2000 года и 2003/64 от 24 апреля 2003 года и резолюцией 56/163 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 2001 года. После своего назначения на должность Специальный представитель представила Комиссии три ежегодных доклада^a, включая доклады по результатам поездок в Кыргызстан^b, Колумбию^c и Гватемалу^d. Как ожидается, в 2004 году она представит Комиссии два дополнительных доклада о предпринятых в 2003 году поездках в бывшую югославскую Республику Македонию и Таиланд, а также четвертый ежегодный доклад. Во всех докладах Специального представителя ее анализ, выводы и рекомендации неизменно связаны с ее мандатом, заключающимся в поддержке усилий по осуществлению Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (Декларация о правозащитниках)^e.

2. В Разделе II настоящего доклада рассматриваются последствия применения законодательства по вопросам безопасности для правозащитников, а в Разделе III говорится о роли и положении правозащитников, осуществляющих свою деятельность в условиях чрезвычайных ситуаций, таких, как вооруженные конфликты. Предметом озабоченности для Специального представителя в связи с законодательством по вопросам безопасности и чрезвычайным ситуациям являются три аспекта:

а) использование законодательства по вопросам безопасности для введения ограничений в отношении судебного надзора и обеспечения максимального контроля над доступом к информации со стороны исполнительных органов. Снижение уровня транспарентности и подотчетности, в частности, препятствовало выполнению правозащитниками информационно-пропагандистских функций и функций по наблюдению;

б) внедрение государственными учреждениями и негосударственными субъектами практики, способствующей повышению степени риска при осуществлении правозащитниками своей работы в условиях чрезвычайных ситуаций;

в) применение положений законодательства по вопросам безопасности против самих правозащитников в качестве меры их запугивания и преследования или с целью заставить их прекратить выступать с критикой или разоблачениями нарушений прав человека, совершаемых в результате использования изъятий из правовых положений под предлогом наличия чрезвычайной ситуации и защиты государственного суверенитета или потребностей национальной безопасности.

3. В Разделе IV рассматривается Декларация о правозащитниках в контексте законодательства по вопросам безопасности и чрезвычайных ситуаций, а в Разделе V приводятся выводы и рекомендации.

II. Законодательство по вопросам безопасности

A. Законодательство по вопросам безопасности и правозащитники: тенденции и общий контекст

4. Законодательство, которое является конкретным предметом озабоченности Специального представителя в контексте деятельности правозащитников и эффективного осуществления Декларации, существовало во многих национальных правовых системах задолго до того, как стали приниматься нынешние глобальные меры, обусловленные соображениями безопасности. Вместе с тем после нападений 11 сентября 2001 года многие правительства разработали, приняли или вновь ввели в действие законодательство по вопросам безопасности, что приводит к явному увеличению количества и разнообразия правил, связанных с проблемой безопасности. Наряду с этим после 11 сентября 2001 года «безопасность» была провозглашена одним из приоритетных направлений международных и национальных программ действий, так что законодательство по вопросам безопасности применяется в отношении все более широкого ряда ситуаций.

5. Опасное явление терроризма представляет собой серьезную угрозу для мира и безопасности, и террористические акты часто были направлены против правозащитников, выступающих за поощрение и защиту прав человека. Специальный представитель с глубоким сожалением напоминает о гибели Специального представителя Генерального секретаря по Ираку и Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека Сержиу Виейры ди Меллу. Террористическое нападение на комплекс Организации Объединенных Наций в Ираке служит еще одним проявлением этой тенденции, характеризующейся стремлением уничтожить человеческие ценности и представляющей собой серьезную проблему для тех, кто борется за стабильный мир на основе поощрения и защиты прав человека в условиях конфликтов и волнений.

6. Те, кто боролся за права меньшинств или женщин, кто успешно отстаивал дело обеспечения религиозной терпимости и улаживает разногласия, вызванные этническим или расовым разнообразием, или противодействовали тенденциям к сползанию к ультранационализму, одними из первых становились жертвами проявления определенных форм экстремизма, что послужило главной причиной терроризма. Они также находились в авангарде борьбы с этими тенденциями, с тем чтобы сохранить незыблемость норм, связанных с миром и демократией, в качестве основных условий для поощрения, защиты и осуществления прав человека. Правозащитники вели борьбу с терроризмом еще до событий 11 сентября 2001 года, и эта борьба представляла собой правозащитную деятельность, приносившую заметные результаты в тех регионах мира, где терроризм пустил самые глубокие корни. Вследствие этого меры по обеспечению безопасности или по борьбе с терроризмом, расширяющие перспективы для осуществления прав человека и согласующиеся с международно признанными нормами, на которых основаны понятия законности, не будут служить препятствием для защиты прав человека.

7. Специальный представитель хорошо осведомлена о том, что принятие мер по обеспечению безопасности граждан относится к сфере компетенции государства. Со своей стороны, международное сообщество обязано в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций принимать коллективные меры

по предотвращению и устранению угроз миру и безопасности. Специальный представитель, выразившая в настоящем докладе озабоченность по поводу применения положений законодательства по вопросам безопасности в целом или принятия специальных мер по борьбе с терроризмом, в полной мере учитывает этот аспект ответственности государств и международного сообщества. Вместе с тем, как Специальный представитель подчеркивала в своих предыдущих докладах Генеральной Ассамблее и Комиссии по правам человека, законы, политика и практика, не учитывающие стандарты в области прав человека или наносящие им ущерб, только снижают эффективность усилий по достижению цели, заключающейся в обеспечении безопасности на национальном или глобальном уровне. Такие меры сами по себе способствуют созданию нестабильной политической обстановки, при которой совершаются частые нарушения прав человека, что вызывает тревогу, и, к сожалению, факт таких нарушений редко признается, равно как и редки случаи привлечения виновных к ответственности. В этих условиях не следует ожидать, что правозащитная деятельность будет оказывать желаемое воздействие на политическую, социальную и экономическую ситуацию и правозащитникам удастся заручиться той поддержкой, которая им необходима для обеспечения большего уважения к правам человека. Эти обстоятельства повысили уязвимость правозащитников, которые, действуя на индивидуальной основе или в рамках целого ряда движений, предпринимают усилия по поощрению политических, социальных, экономических и культурных прав.

8. Результаты анализа обширной информации, полученной Специальным представителем, недвусмысленно свидетельствуют о том, что во многих государствах сфера применения законодательства по вопросам безопасности выходит за рамки законных целей укрепления безопасности. Многие нормы, связанные с безопасностью, предусматривают предоставление государственным органам особых полномочий и часто предполагают ограничение судебного надзора и других гарантий, связанных с защитой прав человека. Некоторые законодательные акты, касающиеся безопасности, имеют такую сферу охвата, что в случае их нарушения они сами могут использоваться в качестве орудия государственного террора. В условиях ослабления предусмотренных законом гарантий защиты прав человека правозащитники играют важную роль в усилиях по наблюдению за применением законодательства по вопросам безопасности и выявлению случаев отхода от норм в области прав человека. Правозащитники, выступавшие с протестом или с критикой правоприменительной деятельности, осуществления политики или внедрения практики, допускающих посягательство на основные свободы и нарушения прав человека, сами становились объектами преследований вследствие применения законодательства по вопросам безопасности во многих государствах. Обязанность обеспечивать безопасность использовалась в качестве предлога для возбуждения уголовного и судебного преследования лиц, осуществлявших деятельность, на которую распространяется предусмотренный в Декларации режим защиты. Правозащитникам становится все труднее выполнять свои функции по наблюдению и информированию общественности в безопасных условиях и не встречая препятствий.

В. Анализ понятия законодательства по вопросам безопасности

9. Специальный представитель использует термин «законодательство по вопросам безопасности» в широком смысле, имея в виду законы, решения и другие меры юридически обязательного характера, которые, как предполагается, предназначены для защиты общественной или государственной безопасности или защиты от таких деяний, как акты терроризма. Специальный представитель также уделяет внимание политике, влияющей на формы применения законодательства по вопросам безопасности. В большинстве случаев эти юридически обязательные меры закреплены в таких внутренних законодательных актах, как «Закон о национальной безопасности», «Закон об общественной безопасности», «Закон о предотвращении терроризма» и т.д. Общей практикой также является закрепление связанных с национальной безопасностью положений, которые использовались против правозащитной деятельности, в статьях правовых документов, которые напрямую не посвящены вопросам безопасности; например, в законах о создании и регистрации ассоциаций или об организации и проведении публичных демонстраций.

10. Термин «законодательство по вопросам безопасности» используется также в настоящем докладе и в отношении связанных с безопасностью мер, которые вводятся в действие без рассмотрения и утверждения тем или иным законодательным органом, но принятие которых, тем не менее, может обеспечиваться полицией или судами. Например, административные меры часто используются для ограничения деятельности правозащитников, исходя из интересов безопасности. В ущерб работе правозащитников также применялись исполнительные распоряжения, такие, как «президентские декреты» или «президентские указы».

11. Ключевая проблема в связи с применением законодательства по вопросам безопасности против правозащитников заключается в использовании в самом законодательстве расплывчатых и нечетких определений, позволяющих по-разному толковать его положения, исходя скорее из государственной политики, чем из соображений объективной юридической корректности. Нечеткие формулировки позволили квалифицировать определенные виды правозащитной деятельности в качестве уголовно наказуемых преступлений. В некоторых государствах это привело к использованию законодательства по вопросам безопасности для судебного преследования правозащитников, которые критикуют правительство или которые использовали мирные средства в интересах демократизации, защиты прав меньшинств или самоопределения.

12. Пагубные последствия использования национального законодательства с целью воспрепятствовать работе правозащитников в нарушение положений Декларации выражаются в том, что в соответствии с внутренним правом их ставят вне закона, превращая в субъектов, подлежащих уголовному преследованию. Во многих случаях в качестве предлога для применения законов и введения в действие политики или административных мер таким образом и с такой целью, что это, как правило, делает бессмысленным само существование прав, которые пытаются ограничить, государства использовали понятие «разумные ограничения». Кроме того, применение такого законодательства в некоторых случаях, доведенных до сведения Специального представителя, не указывают на существование какой-либо взаимосвязи между этими ограничениями и той или иной законной целью обеспечения безопасности.

С. Положения законодательства по вопросам безопасности, затрагивающие права, защищенные Декларацией о правах правозащитниках

13. Случаи, о которых была информирована Специальный представитель, позволяют получить представление о том, как ряд общих элементов, характерных для многих законов по вопросам безопасности, использовался с целью воспрепятствовать работе правозащитников в нарушение стандартов, определенных как в Декларации о правах правозащитниках, так и в других международных документах в области прав человека. В этой связи Специальный представитель в качестве тем, представляющих для нее интерес, рассматривает вопросы о правах, имеющих важнейшее значение для работы и безопасности правозащитников, и о соответствующих нарушениях. Информация по этим вопросам поступила из государств, где вновь был введен в действие существующий свод законов, касающихся безопасности, которые в настоящее время осуществляются таким образом, что это причиняет ущерб работе правозащитников. Кроме того, за последние два года некоторые государства ввели в действие новое всеобъемлющее законодательство по вопросам безопасности в рамках недавно взятого ими на себя обязательства укреплять безопасность и бороться с терроризмом. Хотя последствия применения этих самых последних законодательных актов в полном объеме пока не проявились, в настоящее время отмечаются некоторые случаи, которые указывают на большую вероятность того, что эти весьма распространенные положения по вопросам безопасности в будущем будут использоваться против правозащитников. Упомянутые выше нарушения в настоящее время происходят не во всех государствах, в которых имеется законодательство по вопросам безопасности, но, тем не менее, они имеют место в значительном числе государств во многих регионах, указывая на наличие очевидной и тревожной тенденции.

1. Доступ к информации

14. Для работы правозащитников необходим доступ к информации. Положения статей 6 и 14 Декларации, в которых признается право правозащитников на получение и распространение информации, касающейся осуществления прав человека, направлены на обеспечение того, чтобы эти лица при выполнении функций по наблюдению и информированию общественности пользовались защитой.

15. Во многих государствах для отказа правозащитникам в возможности пользоваться свободой информации и для их преследования за усилия по поиску и распространению информации о соблюдении стандартов в области прав человека использовались положения закона, посвященные, в частности, внутренней безопасности, официальным секретам и антиправительственной агитации. К примеру, из соображений необходимости обеспечения национальной безопасности и борьбы с терроризмом ограничивался доступ правозащитников к лицам, задержанным по обвинению в совершении террористических актов; их попытки следить за соблюдением прав человека в ходе судебных разбирательств по делам о терроризме пресекались; и усилия по сбору информации, касающейся прав человека, в районах конфликта встречали противодействие. После 11 сентября 2001 года исполнительные органы многих стран повысили уровень секретности, иногда даже в случаях, не имеющих отношения к терро-

ризму. Имеются примеры, когда представители исполнительных органов, объявив задержанных террористами, отказывались предоставить информацию или доказательства с целью подтвердить, что они являются таковыми, даже законодательным и судебным органам. В то же время законы о свободе информации, принятые с целью обеспечить подотчетность правительства, в настоящее время истолковываются более ограничительно.

16. Недостаточный объем информации серьезно ограничивает возможность правозащитников анализировать конкретные ситуации, связанные с правами человека, и делать соответствующие выводы. Кроме того, препятствуя получению правозащитниками информации по вопросу о соблюдении прав человека, государства фактически ограничивают уровень своей ответственности за нарушения и причиняют ущерб принципу транспарентности управления.

2. Свобода выражения убеждений

17. Несмотря на то, что право на свободу выражения убеждений гарантируется положениями международных и региональных документов в области прав человека^f и национальных конституций, ограничения, вводимые в соответствии с национальными законами, касающимися безопасности или борьбы с терроризмом, самым серьезным и негативным образом сказались на этом праве. Полученная Специальным представителем информация отражает многочисленные примеры того, как использовались эти законы для возбуждения уголовного преследования за признанные формы выражения несогласия и для ущемления права на привлечение правительств к ответственности.

18. Объектами преследований становились особенно те лица, которые изобличали государства в нарушениях прав человека и настаивали на гласности или на ответственности государств. Для ущемления свободы печати использовались законы, ограничивающие выпуск печатных изданий и публикаций. Журналисты подвергались преследованиям за разоблачение случаев коррупции, недостатков в управлении и нарушений прав человека. Данные о ВИЧ/СПИДе, сообщения о предполагаемых нарушениях прав человека членами правящей политической партии или критические заявления о последствиях государственной политики в области безопасности для прав человека объявлялись государствами информацией, опубликование которой угрожает национальной безопасности. В одной из стран издание доклада о положении в области прав человека было запрещено под тем предлогом, что он имеет «антиправительственную направленность». В другой стране опубликование перевода Всеобщей декларации прав человека привело к возбуждению уголовного преследования. Выражение любого мнения, воспринимаемого как отход от государственной идеологии, также квалифицируется как деяние, связанное с проблемой безопасности, и используется в качестве основания для ущемления свободы правозащитников выражать свое мнение.

19. Законодательство по вопросам безопасности использовалось правительством для оправдания цензуры в отношении такой связанной с правами человека информации и в качестве основы для принятия карательных мер в отношении правозащитников. Обвинения включали «клевету на органы власти», «распространение ложной информации в целях нарушения общественного порядка», оскорбление сил безопасности, действия, порочащие образ или репутацию государства, антиправительственная агитация — все это представлялось как дея-

ния, наносящие ущерб национальной безопасности. За нарушение этих положений применялись такие меры наказания, как штрафы, арест, задержание и уголовное преследование за назначение очень длительных сроков тюремного заключения.

20. Неизбежным следствием такого положения дел является то, что нарушение права правозащитников на свободу выражения своих убеждений все чаще приводит к самоцензуре, поскольку правозащитники приходят к выводу о том, что опубликование информации, касающейся прав человека, более не является для них достаточно безопасным занятием. Чувство неуверенности в личной безопасности усиливается в связи с порочащими работу правозащитников публичными заявлениями властей, объявляющих ее бесполезной, причиняющей ущерб мерам по борьбе с терроризмом, непатриотичной или направленной против национальных интересов.

3. Свобода ассоциации

21. Право на свободу ассоциации служит основой для работы правозащитников и гарантируется в статье 22 Пакта о гражданских и политических правах и в ряде региональных документов. В статье 5 Декларации о правозащитниках предусмотрено, что «в целях поощрения и защиты прав человека и основных свобод каждый человек имеет право... создавать неправительственные организации, ассоциации или группы, вступать в них и участвовать в их деятельности».

22. Как следует из предоставленной Специальному представителю информации, касающейся конкретных ситуаций, законодательство по вопросам безопасности все активнее используется для обоснования отказа в регистрации организаций и частных лиц, занимающихся правозащитной деятельностью. В некоторых случаях, когда официальные требования в отношении регистрации отсутствовали, государства ввели их. Когда правозащитные организации, некоторые из которых в течение многих лет осуществляли свою деятельность в этих государствах, предпринимают попытки зарегистрироваться, власти не удовлетворяют их заявки, ссылаясь на соображения национальной безопасности. При отказе в регистрации иногда упоминаются связанные с безопасностью положения административных правил в отношении регистрации ассоциаций и организаций или положения правительственных постановлений, касающиеся безопасности. Обычно никакие дополнительные разъяснения относительно того, каким образом правозащитные организации, о которых идет речь, угрожают национальной безопасности, не представляются, в связи с чем правозащитникам трудно оспорить отказ в регистрации. Если правозащитники принимают решение продолжать свою деятельность без регистрации, такая деятельность становится незаконной и в отношении этих лиц может возбуждаться судебное преследование. Специальный представитель получила информацию о случаях, когда законы, позволяющие принимать меры по предотвращению «антигосударственной» деятельности, использовались для запрещения правозащитных организаций или ограничения независимости профессиональных ассоциаций.

23. Другие ограничения права на свободу ассоциации выражались, например, в принятии силами безопасности мер с целью не допустить проведения совещаний членов правозащитных организаций. Силы безопасности ссылались на основанные на положениях законодательств соображения национальной безо-

пасности для приостановления или недопущения собраний правозащитных групп, в некоторых случаях путем применения силы и насилия с причинением правозащитникам телесных повреждений. В других случаях для разгона демонстраций правозащитников с применением насилия использовались связанные с государством и выступающие от его имени группы, противодействующие работе правозащитников, о которых идет речь. Эти инциденты часто происходили в присутствии сотрудников полиции, которые не применяли никаких мер в отношении лиц, прибегающих к насилию.

4. Право на выражение протеста и на свободу собраний

24. Осуществление права на выражение протеста против государственной политики или каких-либо действий государства является эффективной формой участия в жизни демократического общества. В Декларации о правозащитниках признается правомерность участия в мирной деятельности, направленной против нарушений прав человека, и свобода собраний признается в качестве важного элемента этого права. Лица, участвующие в такой деятельности, имеют право находиться под эффективной защитой национального законодательства в случае их какого-либо преследования государством^g.

25. Ограничения на свободу собраний широко применялись для запрещения или роспуска мирных собраний правозащитников, нередко под предлогом необходимости поддержания правопорядка и все чаще с использованием антитеррористического законодательства, аргументов и механизмов. Правозащитников подвергали судебному преследованию в соответствии с законами, позволяющими исполнительной власти произвольно запрещать проведение общественных собраний в целом или в конкретных местах. Фермеров преследовали в антитеррористических судах за то, что они протестовали против попыток государственных сил безопасности выселить их с земли. Деревенским жителям, проводившим демонстрации против крупных проектов, угрожавших их окружающей среде и средствам существования, предъявлялись обвинения в антигосударственной деятельности. На лиц, выступавших за мир и против войны, обрушивались с клеветой и угрозами судебного преследования за нарушение ограничений на передвижение. Труднее всего приходилось борцам за демократию и организаторам или участникам мирных общественных мероприятий, выступавшим в защиту их права на независимость или самоопределение. К ним государства в первую очередь применяли законы по вопросам безопасности и антитеррористические меры. Специальный представитель с обеспокоенностью отмечает, что эти тенденции теперь наблюдаются даже в странах, политические или институциональные структуры которых не являются по своей сути или по внешним признакам антидемократическими.

5. Деятельность государственных разведывательных структур и слежка за правозащитниками

26. Принятие законов и положений по вопросам безопасности приводило нередко к ослаблению гарантий права на неприкосновенность частной жизни, которые в иных обстоятельствах обычно предусматриваются законом. Однако недавно принятые в некоторых странах антитеррористические законы наделили правоохранительные и разведывательные учреждения исключительными полномочиями на слежение, сбор и обработку личных данных и на обыск и конфискацию. В некоторых случаях эти законы позволяют следить за организациями,

независимо от характера их деятельности и в отсутствие каких-либо подозрений в совершении ими противоправных деяний. Правозащитные группы, юристы и другие лица выразили в этой связи обеспокоенность и затронули ряд моментов, ставящих под сомнение законность или обоснованность полномочий, предоставляемых в соответствии с этими законами^h. Однако в ограниченном контексте настоящего доклада Специальный представитель рассматривает только вопрос о том, каким образом на правозащитников и их работу влияют политика и практика, осуществляемые структурами наблюдения под прикрытием законов по вопросам безопасности.

27. Правозащитники первыми сообщают о практике, нарушающей права человека, и ставят ее под сомнение. Правительства все чаще реагируют на это, подрывая доверие к этим правозащитникам и клеймя их в качестве подрывных и «антинародных» элементов и врагов государства. Государственные разведывательные структуры используются для преследования правозащитников, препятствования их попыткам найти и распространить информацию о правонарушениях и предотвращения любых действий, призванных привлечь внимание общественности к этим правонарушениям. Направление информации о нарушениях прав человека в соответствующие международные учреждения стало особой причиной для слежения за правозащитниками и пресечения их деятельности. Многие стали объектами расследований, подвергались допросам, и данные о них включались в файлы разведывательной информации за то, что они, как сообщалось, защищали право на надлежащее и справедливое судебное разбирательство, предлагали адвокатские услуги или требовали обеспечения условий содержания, совместимых со стандартами в области прав человека, для лиц, подозреваемых в совершении актов терроризма или других преступлений против безопасности.

28. Правозащитников включали в черные списки, ведущиеся правоохранительным и разведывательным аппаратом государств. Зачастую фактическое существование этих списков официально не признается, и им, по-видимому, не отведено никакого четкого места в законодательстве, что затрудняет попытки правозащитников подтвердить факт их включения в такие списки и оспорить включение в них каких-либо имени — будь то их собственных или других лиц. Критерии, используемые для составления таких списков (там, где они существуют вообще), имеют неясный характер, и они часто неизвестны правозащитникам, включенным в списки. Из-за нетранспарентного использования таких списков и ввиду ограниченных возможностей для независимого обзора включаемых в них имен, списки могут легко применяться для преследования правозащитников по причинам, которые не имеют ничего общего с якобы возникшей угрозой безопасности или необходимостью борьбы с терроризмом. Специальный представитель получила сообщения, в которых сообщается о преднамеренной утечке конфиденциальной информации для ее использования негосударственными элементами, что было прямой причиной нападений этих элементов на правозащитников.

6. Арест, заключение под стражу до начала судебного процесса и судебное преследование

29. Аресты, предварительные заключения под стражу и судебные разбирательства проводятся в соответствии с законодательствами по вопросам безопасности нередко таким образом, чтобы ограничить правозащитникам доступ к

лицам, арестованным и содержащимся под стражей в соответствии с таким законодательством, и к информации, на основании которой они были арестованы и будут подвергнуты судебному преследованию.

30. Многие законодательства по вопросам безопасности предусматривают положения о содержании людей под стражей без ордера или без проведения в итоге судебного разбирательства. В определенных обстоятельствах такие законодательства не налагают на государства никаких обязательств по публичному оглашению обвинений, на основании которых то или иное лицо содержится под стражей. Меры предварительного заключения под стражу позволяют властям держать под арестом лиц, подозреваемых в том, что они создают угрозу правопорядку или государственной безопасности, в течение длительных периодов времени без какого-либо намерения привлечь их к ответственности за уголовные преступления. Улики, оправдывающие арест того или иного лица на основании законодательств по вопросам безопасности, могут иногда полностью или частично держаться в тайне. В таких условиях правозащитникам крайне трудно проверить, правомерен ли арест и соблюдаются ли соответствующие права человека, касающиеся условий содержания под стражей, или обеспечить надлежащую правовую защиту¹.

31. Кроме того, законодательства по вопросам безопасности неправомерно используются для ареста и содержания под стражей самих правозащитников, и это делается именно потому, что возможности для наблюдения и подотчетности при этом ограничены. Полученная Специальным представителем информация свидетельствует о том, что такие законодательства использовались для ареста и содержания под стражей, среди прочих, профсоюзных работников, студенческих лидеров, политических активистов, членов религиозных групп, ученых, юристов, журналистов и работников неправительственных организаций в ответ на их правозащитную деятельность.

7. Право на habeas corpus

32. Когда на основании законодательства по вопросам безопасности ограничивается доступ и роль правозащитников в деле наблюдения за арестами и случаями содержания под стражей, особенно важно обеспечить, чтобы какой-либо независимый судебный орган мог вынести решение по вопросу о правомерности такого содержания под стражей. Специальный представитель указывает на Замечание общего порядка № 9 Комитета по правам человека, в котором говорится, что в контексте защиты не допускающих отступлений прав право обратиться в суд, с тем чтобы он принял безотлагательное решение относительно законности задержания, не должно ущемляться принимаемым государством-участником решением отступить от положений Пакта. Кроме того, Комиссия по правам человека в своей резолюции 1992/35 «Хабеас корпус» призвала государства сохранять право на habeas corpus даже в условиях чрезвычайного положения. Специальный представитель отмечает, что многие законодательства по вопросам безопасности содержат положения, ограничивающие право на habeas corpus. Нет никаких сомнений в том, что судебный надзор приобретает особенно важное значение в тех случаях, когда сами правозащитники арестовываются и содержатся под стражей по обвинению в нарушении безопасности.

8. Доступ к адвокату

33. В пункте 3 статьи 9 Декларации говорится, что «каждый человек, индивидуально и совместно с другими, имеет право предлагать и предоставлять квалифицированную в профессиональном отношении правовую помощь или иные соответствующие консультации и помощь в деле защиты прав человека и основных свобод»¹. Специальный представитель с обеспокоенностью отмечает, что законодательства по вопросам безопасности нередко допускают содержание под стражей какого-либо лица в течение длительных периодов времени без доступа к адвокату. Помимо отсутствия доступа к профессиональному юристу-консульту, в такой ситуации невозможно вести какое-либо независимое наблюдение за тем, обеспечиваются ли хотя бы минимальные условия содержания под стражей, и создается опасность того, что задержанных могут подвергнуть пыткам. Специальный представитель получила информацию о том, что многие адвокаты, защищавшие лиц, которым были предъявлены обвинения в нарушении законоположений о безопасности, арестовывались и содержались под стражей предположительно в отместку за то, что они выявили нарушения прав своих клиентов и попытались принять правовые меры против ответственных за это властей.

9. Специальные суды и процедуры

34. В некоторых законодательствах по вопросам безопасности предусмотрены процедуры, позволяющие использовать специальные суды для рассмотрения дел о терроризме и ряда других касающихся безопасности дел. Задача таких судов, как было указано, заключается в том, чтобы дать государству возможность преследовать в судебном порядке лиц, подозреваемых в терроризме, в условиях, которые не будут наносить ущерба способности государства продолжать уничтожать террористические сети (в результате публичного разглашения информации и источников), а также в том, чтобы обеспечить защиту судей и других лиц от возможных преследований. Характерной чертой таких судов является секретность в сочетании с усечением гарантий, обычно предоставляемых обвиняемым при разбирательстве в уголовном суде. Менее строгими являются, в частности, требования в отношении максимальных сроков предварительного заключения, условий содержания под стражей, доступа к адвокату и предъявления доказательств. Например, в некоторых случаях этими судами допускаются в качестве доказательств показания с чужих слов и вторичные доказательства, которые были бы отвергнуты в обычном судопроизводстве. Некоторые суды полностью укомплектованы военным персоналом — прокурорами, адвокатами и судьями, все из которых отбираются из числа военных.

35. Эти суды и процедуры вызывают обеспокоенность у правозащитников главным образом потому, что при этом серьезно ограничивается их доступ к обвиняемым, и потому, что им не дают возможности наблюдать за ходом разбирательства, проводимых при закрытых дверях. В ряде случаев дела самих правозащитников также рассматривались такими судами.

10. Силы безопасности — делегирование судебных полномочий и иммунитет

36. В соответствии с некоторыми законодательствами по вопросам безопасности силам безопасности делегируются определенные судебные полномочия.

Законодательства во вопросам безопасности, в частности, наделяют силы безопасности гораздо более широкими полномочиями на сбор информации и проведение арестов без какого-либо судебного надзора, освобождая их от выполнения таких требований, как необходимость наличия подписи судьи на ордере на арест. Некоторые законодательства по вопросам безопасности позволяют сотрудникам сил безопасности пользоваться иммунитетом в отношении действий, совершенных «добросовестно» в контексте борьбы с терроризмом.

37. Как указывалось в прошлых докладах Специального представителя и согласно предоставленной ей информации, силы безопасности — включая полицию и военные, полувоенные и аналогичные силы — больше всех напрямую нарушают права человека правозащитников. Специальный представитель опасается за судьбу правозащитников в условиях, когда расширяются полномочия сил безопасности и в то же время ограничиваются возможности для надзора и наблюдения. Эти опасения объясняются повышением роли военных и других сил безопасности в области охраны правопорядка, что приводит к их прямому контакту с правозащитниками, которые наблюдают за действиями государства и добиваются уважения прав человека и привлечение к ответственности тех, кто их нарушает.

11. Директивные документы Организации Объединенных Наций и защита правозащитников

38. В контексте директивных документов Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности Специальный представитель ограничивается рассмотрением лишь тех резолюций Совета Безопасности, которые были приняты в ответ на недавние террористические нападения и в которых государствам было конкретно предложено принять меры в области безопасности и борьбы с терроризмом. Как упоминается в Разделе II.B выше, связь между этими директивными документами Организации Объединенных Наций и препятствиями, чинимыми работе правозащитников, объясняется, возможно, тем, что, принимая меры по укреплению национальных законодательств по вопросам безопасности, государства руководствовались этими документами, в которых выражается воля Организации Объединенных Наций. То, в какой степени в этих резолюциях, призывающих государства к принятию мер в области безопасности и борьбы с терроризмом, делается также упор на обязательство государств уважать и защищать права человека, — что необходимо для обеспечения работы и безопасности правозащитников — может иметь существенное значение для обеспечения того, чтобы принимаемые в результате государствами национальные законодательства по вопросам безопасности разрабатывались и осуществлялись таким образом, чтобы гарантировать защиту правозащитников и их работы.

39. Совет Безопасности принял ряд резолюций по вопросам безопасности и борьбы с терроризмом, включая резолюции 1368 (2001) от 12 сентября 2001 года, 1373 (2001) от 28 сентября 2001 года, 1377 (2001) от 12 ноября 2001 года, 1438 (2002) от 14 октября 2002 года и 1440 (2002) от 24 октября 2002 года. В нескольких резолюциях употребляются жесткие формулировки в отношении терроризма, включая ссылку на необходимость бороться всеми средствами, в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, с угрозами для международного мира и безопасности, создаваемыми террористическими актами. В восьмом пункте преамбулы резолюции 1373 (2001) со-

держится фраза, гласящая: «признавая необходимость того, чтобы государства в дополнение к международному сотрудничеству принимали дополнительные меры с целью предотвращения и пресечения ... финансирования и подготовки любых актов терроризма».

40. Однако ссылок на права человека или других формулировок, которые можно было бы считать направленными на защиту правозащитников и их роли, немного. Хотя в первом пункте преамбулы резолюции 1368 (2001) подтверждаются «цели и принципы Устава Организации Объединенных Наций», в ней не содержится больше никаких прямых ссылок на стандарты и обязательства в области прав человека. В восьмом пункте преамбулы резолюции 1373 (2001) отмечается обязательство государств ограничивать их борьбу с терроризмом «использованием всех законных средств», однако в тексте содержится лишь одна прямая ссылка на права человека, и то она приводится лишь в контексте просьб о предоставлении статуса беженца.

41. В соответствии с резолюцией 1373 (2001) был учрежден Контртеррористический комитет Совета Безопасности, который, помимо наблюдения за осуществлением государствами этой резолюции, может играть существенную роль в обеспечении уважения Декларации о правозащитниках в процессе осуществления и применения законодательств по вопросам безопасности или мер по борьбе с терроризмом. Наблюдение за тем, принимаются ли меры по борьбе с терроризмом с учетом стандартов в области прав человека, выходит, безусловно, за рамки мандата Комитета. Однако Комитет заявил, что он будет рассматривать последствия принятия антитеррористических мер для прав человека и будет узнавать о проблемах, возникающих в области прав человека, от Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), с которым он установит контакты. Он также заявил, что неправительственные организации могут доводить до его сведения вопросы, вызывающие у них беспокойство. Пока нельзя точно определить, в какой степени Комитет будет выполнять эти обещания в своей работе и насколько важное значение будет уделяться проблемам в области прав человека при рассмотрении докладов правительств об осуществлении резолюции 1373 (2001).

42. Специальный представитель хотела бы привлечь внимание к тому, что механизмы Организации Объединенных Наций по правам человека обеспокоены неблагоприятными последствиями некоторых мер по борьбе с терроризмом для сохранения и уважения норм в области прав человека. В совместном заявлении, опубликованном 29 ноября 2001 года, Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека, Совет Европы и Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе обратились к государствам с настоятельным призывом обеспечивать при принятии ими мер по борьбе с терроризмом справедливый баланс между законными интересами национальной безопасности и основными свободами. Они также подчеркнули, что некоторые права никоим образом не должны ущемляться. 10 декабря 2002 года Специальный представитель и 16 специальных докладчиков Организации Объединенных Наций совместно выразили в этой связи обеспокоенность, указав на растущую уязвимость правозащитников, мигрантов, лиц, ищущих убежище, беженцев, религиозных меньшинств, политических активистов и средств массовой информации.

43. Особенно важное значение в этом отношении имеют замечания, сделанные Генеральным секретарем в ходе его выступления на заседании Совета Безопасности по вопросу о борьбе с терроризмом, состоявшемся 18 января 2002 года. Обратившись к правительствам с предостережением против принятия мер, которые приводят к неоправданному ущемлению прав человека или дают повод для этого другим, он заявил: «Нам всем должно быть ясно, что в стремлении обеспечить эффективность антитеррористических действий мы не можем поступаться защитой прав человека. Я убежден, что в долгосрочном плане мы поймем, что обеспечение соблюдения прав человека, принципов демократии и социальной справедливости является одним из самых эффективных средств предотвращения актов терроризма»^k. Он также назвал права человека одним из ключевых приоритетов, которыми, среди прочих, мы не должны поступаться в этом процессе, иначе это отразится на усилиях по предотвращению и осуждению актов терроризма и наказанию за них.

III. Роль и положение правозащитников в чрезвычайных ситуациях

A. Чрезвычайные ситуации в контексте защиты прав человека

44. В настоящем докладе не ставится цель дать какое-либо официальное определение чрезвычайным ситуациям. Специальный представитель называет в данном случае «чрезвычайными ситуациями» политические, социальные или экономические условия, в которых происходит отход от обычного правового режима, а полномочия государственной власти расширяются де-юре или де-факто за пределы обычно устанавливаемых полномочий. К числу чрезвычайных ситуаций она в первую очередь относит, но не ограничивается ими, официально объявляемые чрезвычайные положения.

45. Условия, создававшие чрезвычайную ситуацию, чаще всего возникали в ходе вооруженных конфликтов. Вышеуказанный чрезвычайный характер приобретали также ситуации, которые еще не переросли в ожесточенный конфликт, но в которых уже применялись исключения, вызывающие глубокую обеспокоенность с точки зрения прав человека. Чрезвычайные ситуации могут возникнуть в какой-либо одной конкретной части страны или же охватить все государство. Чрезвычайные ситуации характеризуются такими нарушениями прав человека, как внесудебные казни, исчезновения, похищения, пытки, изнасилования, произвольные аресты и содержание под стражей, перемещения внутри страны, огромное количество беженцев и вербовка детей вооруженными группировками. При этом официальные власти зачастую слабо или вообще не расследуют совершенные нарушения прав человека, в результате чего такие акты остаются безнаказанными. Под угрозой нарушения оказывается нередко весь комплекс гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав.

46. В последние три года некоторые из чрезвычайных ситуаций, вызывающих обеспокоенность Специального представителя, находились в повестке дня Совета Безопасности в контексте рассмотрения им вопроса о международном мире и безопасности. Повестки дня Комиссии по правам человека в 2002 и 2003 годах также включали вопросы о положении в ряде государств, в которых

возникли условия, относящиеся, по мнению Специального представителя, к чрезвычайным ситуациям. Однако Специальный представитель отмечает, что, хотя некоторые тревожащие ее чрезвычайные ситуации так и не рассматривались в рамках повесток дня Совета Безопасности и Комиссии по правам человека, это не означает, что роль и положение правозащитников в этих соответствующих государствах не заслуживают неотложного внимания.

В. Роль правозащитников в чрезвычайных ситуациях и правонарушения, с которыми они сталкиваются

47. По мере возникновения и обострения чрезвычайных ситуаций связанные с ними нарушения прав человека приобретают нередко такой серьезный характер, что появляется срочная необходимость в присутствии и помощи правозащитников. Их роль приобретает решающее значение в условиях, когда совершаются широкомасштабные нарушения прав человека и неясно, каким образом, когда и кем они совершаются. Принимая различные меры по защите прав человека, правозащитники добиваются сохранения таких прав, несмотря на условия, всячески мешающие их осуществлению. Что еще более важно, правозащитники способствуют ограничению масштабов нарушений прав человека и их последствий для людей, затронутых чрезвычайными ситуациями.

48. Правозащитники могут наблюдать за развитием общей ситуации, оперативно расследовать сообщения о возможных нарушениях и представлять свои выводы, обеспечивая тем самым определенную степень подотчетности. Они могут оказывать помощь жертвам и лицам, пытающимся спастись от насилия. Они оказывают неотложную помощь населению, обеспечивая его жильем, продовольствием, водой и медицинским обслуживанием и помогая ему тем самым пережить чрезвычайный период. Их присутствие может помочь стабилизировать ситуацию и иногда предотвратить нарушения прав человека. Их работа может способствовать быстрому урегулированию таких ситуаций и восстановлению определенной справедливости по отношению к тем, чьи права все же были нарушены. Они также предоставляют международному сообществу некоторые независимые подтверждения того, что фактически происходит в той или иной чрезвычайной ситуации, информационно обеспечивая процесс принятия решений о том, какие меры могут быть приняты. Тем самым правозащитники могут оказывать важнейшую поддержку не только жертвам нарушений прав человека и тем государственным органам, кого это непосредственно касается, но и Совету Безопасности и другим органам.

49. Специальный представитель глубоко обеспокоена тем, что во многих нынешних и прошлых чрезвычайных ситуациях в период, когда присутствие правозащитников было наиболее всего необходимо, им часто не давали возможности вести их правозащитную работу. Кроме того, когда правозащитники пытались выполнять свою роль, к ним самим применялись жесткие меры, фактически направленные на то, чтобы заставить их замолчать. В условиях чрезвычайного положения могут налагаться законные ограничения на осуществление прав. Однако саму правозащитную деятельность приостанавливать нельзя, какой бы чрезвычайной ни была ситуация.

50. Во многих государствах, где сложилась чрезвычайная ситуация, силы безопасности официально или де-факто осуществляют специальные полномо-

чия по проведению арестов и содержанию под стражей без соблюдения обычных процедур и гарантий прав человека. Кроме того, правительства могут на основании «чрезвычайного положения» отменить по своему усмотрению некоторые из принятых ими на себя международных обязательств в области прав человека. Тем самым в чрезвычайных ситуациях еще больше усиливаются негативные последствия принятия национальных законодательств по вопросам безопасности для правозащитников.

1. Ограничение доступа

51. Правозащитники не могут эффективно вести работу, если они не имеют доступ к гражданскому населению, проживающему в районах, где сложилась чрезвычайная ситуация. Они должны иметь возможность совершать поездки внутри такого региона, встречаться с гражданскими лицами и противоборствующими сторонами, посещать лагеря для внутренних перемещенных лиц, посещать и инспектировать места содержания под стражей. Они должны иметь возможность собирать необходимую им информацию и сообщать ее внешнему миру. Декларация о правозащитниках гарантирует им право на осуществление таких действий.

52. На практике же, как отметила Специальный представитель, по мере обострения чрезвычайных ситуаций сокращается доступ правозащитников к соответствующим местам и людям, которые им требуется посетить для выполнения их правозащитной роли. Когда имеет место фактический вооруженный конфликт, ограничение доступа является отчасти результатом самого конфликта. Однако очевидно, что как в конфликтных, так и в неконфликтных чрезвычайных ситуациях предпринимаются целенаправленные и согласованные попытки ограничить доступ правозащитникам и вообще воспрепятствовать их присутствию.

53. Международным правозащитникам отказывалось нередко в выдаче виз на въезд в страну, где сложилась чрезвычайная ситуация. Когда им удавалось получить визу, неоднократно воздвигались бюрократические барьеры для закрытия правозащитникам доступа в те районы государств, где возникла чрезвычайная ситуация и где совершались, как предполагалось, нарушения прав человека. Если доступ в итоге предоставлялся, это происходило зачастую тогда, когда уже прошло много времени после предполагаемых правонарушений, что еще больше затрудняло сбор информации.

54. Правозащитникам не позволяли напрямую общаться со свидетелями и жертвами правонарушений путем отказа допустить их в лагеря для внутренних перемещенных лиц и места заключения под стражей и предоставить им возможности для конфиденциального собеседования или путем прямого запугивания местных жителей, с которыми хотели бы поговорить правозащитники. В качестве примера можно привести тот факт, что в нескольких государствах власти подсаляли тюремных охранников, переодетых в форму заключенных, к заключенным в тот момент, когда проводились миссии по наблюдению за осуществлением прав человека, используя устрашающее присутствие этих сотрудников для того, чтобы отбить у настоящих заключенных желание выступать в качестве свидетелей правонарушений.

55. Эти и иные методы применялись против правозащитников, работавших как в национальных, так и международных правозащитных неправительствен-

ных организациях, а также гуманитарных организациях и организациях в области развития. С теми же проблемами сталкивались и должностные лица Организации Объединенных Наций по правам человека, мандаты которых, предусматривающие предоставление им хотя бы минимального доступа к определенным местам, лицам и документам, не всегда уважались.

2. Правозащитники как намеченные жертвы нарушений

56. Правозащитники в чрезвычайных ситуациях не только сталкивались с ограничениями в плане доступа, но и сами становились заранее намеченными жертвами нарушений прав человека. Их убивали, они исчезали, их пытали, им угрожали убийством и их запугивали, производились их произвольные аресты и задержания и их выдворяли из страны. Имеется множество примеров того, как государственные органы открыто обвиняли правозащитников в связях с оппозиционными группами или оппозиционные группы обвиняли их в связях с государством. В некоторых случаях представители государственных органов или руководители повстанческих групп делали соответствующие заявления по радио и телевидению, после чего правозащитники подвергались нападениям или угрозам.

57. Отказывая в праве доступа в тот или иной район, государственные органы или вооруженные группы иногда заявляют, что с учетом сложившихся в этом районе условий они не могут гарантировать безопасность правозащитников. Когда впоследствии того или иного правозащитника убивают или он исчезает, власти снимают с себя всякую ответственность. В некоторых ситуациях такие нападения, возможно, находятся вне контроля противоборствующих сторон. Вместе с тем слишком большое число правозащитников явно пострадали вследствие того, что они открыто выражали свою озабоченность по поводу нарушений прав человека, происходящих в этих районах. Эти обстоятельства указывают на достоверность заявлений о том, что соображения «безопасности» используются с целью воспрепятствовать работе правозащитников, а затем — в качестве предлога для преднамеренного преследования этих лиц. Специальный представитель хорошо осведомлена о том, что во многих конфликтных ситуациях вред правозащитникам причиняли негосударственные субъекты, которые, возможно, не находятся под открытым или тайным контролем государства. Тем не менее ответственность за создание условий, необходимых для осуществления прав, и принятие правовых, административных и других мер с целью обеспечить эффективные гарантии прав, упомянутых в Декларации, несет в первую очередь государство. Несмотря на то, что безнаказанность в случаях нарушений прав человека всегда являлась серьезной проблемой, связанной с такими правами, в чрезвычайных ситуациях это явление происходит чаще и чревато более серьезным потенциальным ущербом для поощрения прав человека. Специальный представитель выражает глубокое сожаление по поводу значительного количества случаев безнаказанности в связи с нарушениями прав правозащитников.

58. Только за прошлый год правозащитники пострадали от всех упомянутых выше мер. Вместе с тем в наиболее уязвимом положении находятся правозащитники, осуществляющие свою деятельность на национальном уровне, и другие лица из того же региона. С учетом этих обстоятельств Специальный представитель делает два взаимосвязанных вывода. Во-первых, международный статус правозащитников обеспечивает им определенную степень защиты и

способствует в какой-то мере более строгому соблюдению положений Декларации применительно к их работе, хотя оно далеко и не соответствует требуемому стандарту. Во-вторых, государственные органы и негосударственные субъекты в гораздо большей степени склонны к нарушению Декларации, когда речь идет об их гражданах, что обуславливает необходимость в уделении международным сообществом более пристального внимания положению правозащитников, осуществляющих свою деятельность на национальном уровне.

С. Важное значение для международного сообщества деятельности правозащитников в чрезвычайных ситуациях

59. На рассмотрение чрезвычайных ситуаций, затрагивающих международный мир и безопасность, особенно тех, которые связаны с вооруженным конфликтом, уходит весьма значительная доля времени в работе Совета Безопасности. Нарушения прав человека почти всегда являются одной из коренных причин, а также следствием этих вооруженных конфликтов, и безнаказанность в связи с совершенными нарушениями как закрепляет практику таких нарушений, так и увековечивает сами конфликты. Отсюда следует, что любые меры с целью решить проблемы нарушений прав человека на начальном этапе, ограничить их последствия и не допустить безнаказанности могут сыграть важнейшую роль в предотвращении или по крайней мере ограничении масштабов чрезвычайных ситуаций. Правозащитники вносят вклад в деятельность во всех этих областях. Те, кто осуществляет свою деятельность на национальном уровне, проводят работу внутри общества еще до возникновения какой-либо чрезвычайной ситуации, и часто именно они в наибольшей степени привержены делу предотвращения и прекращения нарушений. Они хорошо знакомы с местной обстановкой и, опираясь на соответствующую международную поддержку, могут привлекать внимание к проблемам, связанным с правами человека, по мере их возникновения.

60. Цель работы правозащитников заключается в информировании Совета Безопасности о текущих ситуациях и оказании поддержки усилиям Организации Объединенных Наций по решению проблем. Существует мнение, что именно паллиативная работа правозащитников является одной из причин того, что проблемы многих стран, стоящих на пороге возникновения чрезвычайных ситуаций, не относились к числу основных тем Совета и, следовательно, не фигурировали в повестке дня, высвобождая время для рассмотрения ситуаций, в наибольшей степени требующих принятия неотложных мер. Правозащитники в условиях чрезвычайных ситуаций содействуют обеспечению дальнейшего наблюдения за деятельностью механизмов Организации Объединенных Наций, связанных с правами человека, — включая специальных докладчиков и договорные органы, — даже в тех случаях, когда чрезвычайные ситуации сохраняются в течение многих лет. Специальные докладчики по конкретным странам Комиссии по правам человека, базирующиеся за пределами стран, на которые распространяется их мандат, не располагали бы источниками информации помимо тех, которые обеспечивают государства, если бы не поддержка правозащитников. Действительно, часто именно благодаря собранной правозащитниками информации Комиссия имеет возможность определить необходимость фактического установления мандата того или иного специального докладчика. Когда будет учрежден Международный уголовный суд, он частично будет поль-

зоваться услугами правозащитников, находящихся в условиях чрезвычайных ситуаций, для сбора информации из первых рук и дачи свидетельских показаний. Можно с уверенностью утверждать, что связь между правозащитниками и Судом в конечном итоге послужит мощным фактором для предотвращения нарушений прав человека в чрезвычайных ситуациях.

61. Работа правозащитников имеет крайне важное значение для содействия достижению целей международного сообщества и Организации Объединенных Наций в чрезвычайных ситуациях. Любое ограничение в отношении правозащитников и их деятельности в конечном счете негативно скажется на усилиях по достижению целей международного сообщества.

IV. Толкование Декларации о правозащитниках в свете законодательства по вопросам безопасности и чрезвычайных ситуаций

62. Специальный представитель хорошо осведомлена о возникающей коллизии между обязанностью обеспечивать безопасность и обязанностью добиваться постоянного уважения прав человека, и она отмечает важное значение этих двух обязанностей и их общие цели. С учетом результатов анализа многочисленных случаев, доведенных до ее сведения, она твердо убеждена в том, что международному сообществу необходимо разработать и применять общий подход к данной проблеме, который не повлечет за собой несоответствия между различными целями Организации Объединенных Наций. Толкование и применение положений различных документов Организации Объединенных Наций также должно содействовать обеспечению согласованного функционирования различных органов Организации. Прогресс, достигнутый Организацией Объединенных Наций в установлении стандартов в области прав человека, может быть сведен на нет такими факторами, как двусмысленность и неопределенность во всеобщем применении этих стандартов в рамках самой системы Организации Объединенных Наций.

63. Специальный представитель стремится к выполнению возложенных на нее обязанностей по поощрению осуществления Декларации о правозащитниках на основе сформированного четкого представления о положениях Декларации и сфере ее применения. Она полностью осознает, что Декларация не является отдельным документом. Она должна осуществляться на основе свода международно-правовых норм и стандартов в области прав человека, и в то же время ее реализация должна способствовать устранению любых отмечаемых несоответствий с этим сводом норм без ущерба для любой его части.

64. Специальный представитель понимает, что главное значение Декларации заключается в том, что она придает законный характер определенным видам деятельности по защите и поощрению общепризнанных прав человека и основных свобод и обеспечивает их защиту. Основное внимание в Декларации уделяется не признанию этих прав, а их подтверждению и установлению гарантий в отношении деятельности по их поощрению. Уместно также напомнить, что Декларация обеспечивает защиту лиц лишь в той мере, в какой они участвуют в этой деятельности. Эти важные особенности следует принимать во внимание при определении обоснованности любых аргументов относительно степени умаления и ограничения прав в контексте чрезвычайных ситуаций или

безопасности. Например, в случае ограничения некоторых прав или свобод в той или иной чрезвычайной ситуации или на основании законодательства по вопросам безопасности либо из-за любых других требований деятельность по наблюдению за осуществлением этих прав нельзя ни ограничивать, ни приостанавливать. Любое толкование статьи 17 Декларации должно учитывать этот аспект.

65. Специальный представитель также привлекает внимание к статье 18 Декларации, в которой вводится ответственность гражданского общества в деле «обеспечения демократии, поощрения прав человека и основных свобод и содействия поощрению и развитию демократических обществ, институтов и процессов». Правозащитники как члены гражданского общества не смогут эффективно реализовывать на практике эту ответственность, если они будут не в состоянии играть ожидаемой от них роли в те периоды, когда такие ценности, как демократия и права человека, в наименьшей степени защищены от размывания и налицо усиление опасности разрушения институтов и процессов. Введение ограничений в отношении любой деятельности правозащитников, идущих вразрез с предусмотренными в Декларации обязанностями, включая деятельность по пропаганде защиты прав человека и демократии; критику мер, приводящих к нарушению прав человека; оказание помощи жертвам нарушений прав человека; привлечение виновных в таких нарушениях к ответственности; и деятельность по укреплению демократических институтов и поощрению реагирования на нарушения прав человека, противоречило бы духу Декларации.

66. Специальный представитель твердо убеждена в необходимости обеспечивать, чтобы ущемление прав и изъятия из применимых норм в области прав человека, включая Декларацию, соответствовали более высокому стандарту, когда они применяются в отношении правозащитников. Это должно касаться и законодательства по вопросам безопасности. Такой принцип следует еще строже применять в контексте чрезвычайных ситуаций, при которых совершаются наиболее ужасные, крупномасштабные нарушения прав человека. В эти периоды, характеризующиеся наличием серьезной угрозы правам человека, необходимо обеспечивать в какой-либо форме независимый надзор за мерами, принимаемыми основными субъектами в контексте угроз безопасности и в условиях чрезвычайных ситуаций, и ответственность за их принятие. По мнению Специального представителя, утверждение о том, что в те же периоды усиления угрозы действие права на защиту прав человека может быть приостановлено на основании закона, противоречит духу международных стандартов в области прав человека.

67. В этой связи она считает, что в соответствии с Декларацией (и в частности, в связи с ее статьей 17) деятельность правозащитников может ограничиваться только в контексте тех заявлений или действий, которые по определению несовместимы со статусом «правозащитника». Самым очевидным фактором, исключающим возможность причисления к этой категории, является участие в актах насилия или пропаганде насилия. Толкование положений статьи 19 ведет к такому же выводу.

68. В заключение Специальный представитель ссылается на положения пятого пункта преамбулы Декларации, в котором признается «взаимосвязь между международным миром и безопасностью и осуществлением прав человека и

основных свобод, ... сознавая, что отсутствие международного мира и безопасности не является оправданием их несоблюдения».

V. Выводы и рекомендации

69. Законодательство по вопросам безопасности и чрезвычайные ситуации порождают условия, при которых все больше ограничивается правозащитная деятельность и правозащитники все чаще становятся объектами преследований. Они используются в качестве прикрытия, с тем чтобы можно было не выполнять обязательства в отношении прав человека и преследовать правозащитников. Эти акты причиняют ущерб подлинной борьбе в целях предотвращения и ликвидации терроризма. Они также увековечивают чрезвычайные ситуации за счет изоляции тех субъектов, которые в наибольшей степени привержены этой борьбе и часто имеют наиболее широкие возможности для ликвидации этих чрезвычайных ситуаций. Введенные на основании законодательства по вопросам безопасности и в чрезвычайных ситуациях ограничения деятельности, на которую распространяется предусмотренный в Декларации режим защиты, прежде всего представляют собой серьезное нарушение обязательств, взятых на себя Организацией Объединенных Наций, когда этот документ был принят в 1999 году. Ограничения на деятельность правозащитников в конечном итоге причиняют ущерб усилиям по достижению целей государств-членов Организации Объединенных Наций и самой Организации. В качестве первоначальной и минимальной меры для решения этой проблемы Специальный представитель подготовила приведенные ниже рекомендации.

A. Государства

70. Государствам следует обеспечить, чтобы законодательство по вопросам безопасности не применялось против правозащитников в качестве средства, препятствующего их работе. Отход от стандартов в области прав человека и предоставление дополнительных полномочий силам безопасности не должны препятствовать деятельности правозащитников и влечь за собой их преследование.

71. В случаях ареста, задержания и/или судебного преследования правозащитников на основании законодательства по вопросам безопасности процесс должен быть полностью транспарентным. Обвинения, на основании которых производятся арест и задержание, должны предаваться гласности и разъясняться в достаточно полном объеме, с тем чтобы можно было провести независимую проверку их достоверности по существу. Следует в полной мере соблюдать гарантии в отношении прав человека — включая доступ к услугам адвокатов, соблюдение максимальных сроков предварительного заключения, обеспечение судебного надзора и т.д., — независимо от уровня угрозы безопасности в соответствии с предъявленным правозащитнику обвинением.

72. Государствам, реагирующим на чрезвычайную ситуацию в рамках их юрисдикции, следует предпринять особые усилия с целью обеспечить под-

держку положений Декларации. Местные гражданские власти, вовлеченные в деятельность, связанную с чрезвычайными ситуациями, следует информировать об их обязанностях в соответствии с Декларацией о правозащитниках и следует потребовать от них выполнять ее положения. Аналогичный принцип следует применять и в отношении военнослужащих или любых других лиц, связанных с вооруженными силами и действующих в районе, где имеет место чрезвычайная ситуация.

73. Специальный представитель напоминает об обязанности государств эффективно защищать правозащитников на основании их национальных законов, как это предусмотрено в статье 9 Декларации. Она отмечает, что государства несут соответствующую обязанность по привлечению к ответственности лиц, виновных в причинении вреда правозащитникам и пытающихся воспрепятствовать их работе. С учетом статьи 20 Декларации эта обязанность должна рассматриваться в качестве существенного вклада в борьбу с безнаказанностью, и Специальный представитель считает, что нарушения, допускаемые государством в этой связи, могут квалифицироваться как поддержка или поощрение деятельности лиц, нарушающих права человека. Необходимо обеспечить эффективные средства защиты от нарушений прав человека посредством создания надлежащих условий для подачи жалоб; рассмотрения таких жалоб в ходе открытых слушаний, проводимых независимым, беспристрастным и компетентным судебным или иным органом, учрежденным на основании закона, и принятия таким органом в соответствии с законом решения, предусматривающего возмещение ущерба.

74. Что касается положений Декларации, упомянутых в предыдущих пунктах, то Специальный представитель считает, что государствам следует предпринимать усилия с целью обеспечить, чтобы при осуществлении законодательства по вопросам безопасности они гарантировали правозащитникам возможность эффективно следить за его применением, ходом соответствующих судебных разбирательств и фактическим соблюдением принципа физической неприкосновенности лиц, на которых распространяется действие такого законодательства. Например, в связи с арестом или задержанием того или иного лица на основании положений законодательства по вопросам безопасности правозащитники должны, как минимум, иметь регулярный доступ к задержанным, а также к основной информации по существу предъявляемых обвинений, на основании которых задержанные содержатся под стражей. Эти два условия отражают абсолютный минимум имеющихся у правозащитников прав на наблюдение за осуществлением большинства основных прав человека, затрагиваемых при применении законодательства по вопросам безопасности.

В. Организация Объединенных Наций

75. Отмечая важную роль правозащитников в контексте борьбы с терроризмом и чрезвычайных ситуаций и тот факт, что их активное присутствие может обеспечивать раннее предупреждение об ухудшении ситуации, Совет Безопасности, возможно, пожелает рассмотреть: а) возможность включения в тексты разрабатываемых резолюций по вопросам безопасности и борьбы с терроризмом ссылки на Декларацию и/или ссылок на

стандарты в области прав человека, что способствует обеспечению роли и защиты правозащитников; и b) способы получения дополнительной информации о положении правозащитников в конкретных странах в контексте деятельности по борьбе с терроризмом и чрезвычайных ситуаций, поступающей из различных источников, включая УВКПЧ и Специального представителя по вопросу о правозащитниках.

76. Контртеррористический комитет Совета Безопасности, возможно, пожелает: а) подчеркнуть в ходе своих обсуждений весьма важную роль правозащитников в борьбе с терроризмом и в наблюдении за осуществлением государствами законодательства по вопросам безопасности в отношении стандартов в области прав человека; и b) уделить особое внимание рассмотрению вопроса о роли и положении правозащитников в странах, представляющих свои доклады об осуществлении резолюции 1373 (2001).

77. УВКПЧ могло бы рассмотреть вопрос об опубликовании руководящих принципов с указанием конкретных стандартов в области прав человека, которые должны быть упомянуты во внутренних законах по вопросам безопасности и соблюдение которых должно быть гарантировано ими, а также ссылок на документы, предусматривающие положения в поддержку роли и защиты правозащитников. Управлению следует также предпринять усилия по распространению его фактологического бюллетеня, посвященного правозащитникам.

78. УВКПЧ и Департамент по политическим вопросам, возможно, пожелают обратиться к своим страновым референтам с просьбой особо учитывать положение правозащитников в районах, где имеют место чрезвычайные ситуации, и учитывать такую информацию в качестве одного из важных элементов в своих аналитических материалах и при проведении брифингов.

79. Другим департаментам, управлениям, программам и учреждениям Организации Объединенных Наций, играющим роль в чрезвычайных ситуациях, следует рассмотреть вопрос о том, как они могут в рамках своих мандатов обеспечивать поддержку правозащитников. Эти подразделения Организации Объединенных Наций, возможно, пожелают уделить особое внимание тем правозащитникам, которые занимаются важнейшими вопросами, фигурирующими в мандатах самих учреждений Организации Объединенных Наций, например такими, как права на жилище, охрану здоровья, образование и развитие, права детей и женщин или доступ к населению, находящемуся в уязвимом положении. Управление Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ) могло бы оказать содействие в определении надлежащей стратегии таких действий.

80. Специальный представитель предлагает документировать случаи применения внутреннего законодательства по вопросам безопасности против правозащитников, с тем чтобы получить более четкое представление о том, какие меры необходимо принять для устранения угроз этим лицам. Аналогичные документы можно готовить для выявления угроз, с которыми сталкиваются правозащитники в чрезвычайных ситуациях. Государства, неправительственные организации, Организация Объединенных Наций и сама Специальный представитель могут внести вклад в подготовку такой документации.

С. Региональные меры

81. Региональным организациям следует пристально следить за любым ухудшением положения правозащитников в чрезвычайных ситуациях в том или ином регионе и принимать надлежащие меры в целях привлечения внимания соответствующих государств и международных механизмов к этим проблемам.

82. Региональным межправительственным организациям, в сферу компетенции которых входят вопросы прав человека, следует учредить механизм, объединяющий правозащитников, и включить в сферу их обязанностей анализ и периодический обзор принятого законодательства по вопросам безопасности и осуществляемых правительствами чрезвычайных полномочий. Примером усилий, которые могут предпринять другие организации, служит прогресс, достигнутый Межамериканской комиссией по правам человека в деле создания Специальной группы содействия правозащитникам.

Д. Средства массовой информации

83. Средствам массовой информации, распространяющим сведения о чрезвычайных ситуациях, следует уделять внимание роли и положению правозащитников и тем данным о правах человека, которые они собирают. Многие средства массовой информации уже выполняют эту задачу, однако такая практика могла бы быть более широкой и систематической.

Е. Правозащитники

84. Правозащитникам, занимающимся решением проблем, связанных с правами человека, в условиях чрезвычайных ситуаций, следует обеспечивать, чтобы их работа согласовывалась со стандартами в отношении ответственности, установленными в Декларации о правозащитниках. В нынешнем политическом контексте значение фактора доверия к их работе еще больше возросло. Это обуславливает необходимость в повышении степени достоверности распространяемой информации и уровня транспарентности и беспристрастности в работе правозащитников. Для реалистичной оценки ситуации и ее исправления крайне важное значение приобретает документация и доклады о нарушениях прав человека, связанные с законами, политикой и практикой, имеющими отношение к безопасности и борьбе с терроризмом. Эту задачу должны выполнять правозащитные организации и правозащитники, особенно на местном уровне.

85. Правозащитникам следует и далее делать все возможное для представления своих замечаний в процессе разработки законодательства по вопросам безопасности и наблюдать за осуществлением действующего законодательства, в том числе посредством: а) вынесения рекомендаций относительно ссылок на документы по правам человека, которые должны содержаться в таком законодательстве; б) анализа последствий такого законодательства для прав человека; и с) информирования общественности о своих выводах.

86. Правозащитникам следует с максимально возможной эффективностью использовать Декларацию, осуществляя пропаганду ее положений и распространяя ее текст среди органов власти, общественности и других правозащитников. Правозащитники могут использовать фактологический бюллетень Управления Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ), касающийся правозащитников, в качестве средства для повсеместного распространения информации о Декларации.

Примечания

- ^a E/CN.4/2001/94, E/CN.4/2002/106 и Add.1 и 2 и E/CN.4/2003/104 и Add.1–4. Доклад за 2003 год, посвященный обмену сообщениями, касающимися конкретных случаев, между Специальным представителем и государствами, содержится в документе E/CN.4/2003/104/Add.1
- ^b E/CN.4/2002/106/Add.1.
- ^c E/CN.4/2002/106/Add.2.
- ^d E/CN.4/2003/104/Add.2.
- ^e Резолюция 53/144 Генеральной Ассамблеи, приложение.
- ^f Включая статьи 6, 7 и 8 Декларации о правозащитниках; статьи 18 и 19 Международного пакта о гражданских и политических правах; статью 9 Африканской хартии прав человека и народов; статью 9 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод; и статью 13 Американской конвенции по правам человека.
- ^g См. статьи 5 и 12 Декларации о правозащитниках.
- ^h Была выражена обеспокоенность по поводу явной несовместимости некоторых законодательных положений по вопросам безопасности, в частности, со статьей 17 Декларации о правозащитниках, статьей 12 Всеобщей декларации прав человека и статьей 17 Международного пакта о гражданских и политических правах.
- ⁱ См. статью 9 Декларации о правозащитниках.
- ^j См. также статью 11 Декларации о правозащитниках.
- ^k См. S/PV.4453.