



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
1 October 2004
Russian
Original: English

Пятьдесят девятая сессия

Пункт 105(b) 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 Специальным представителем Генерального секретаря по вопросу о правозащитниках Хиной Джилани в соответствии с резолюцией 58/178 Генеральной Ассамблеи.

* Настоящий доклад представляется с опозданием ввиду необходимости включения в него обновленной информации.

Резюме

Правозащитники играют очень важную роль в деле защиты и осуществления прав человека и достижения целей Организации Объединенных Наций, будь то в области борьбы с бедностью, оказания гуманитарной помощи, развития или в других областях. Учитывая это, Специальный представитель выражает глубокую обеспокоенность в связи с все еще часто встречающимися случаями нарушений, совершаемыми в отношении них во всем мире, и надеется, что государства примут решительные меры, в частности при поддержке органов Организации Объединенных Наций, для осуществления положений Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы.

Цель настоящего доклада — не только разобраться в конкретных случаях нарушений, но и выявить отсутствующие гарантии или слабые места в работе государственных учреждений и ведомств, которые и «позволяют» изначально совершать такие нарушения. В докладе указываются такие существующие недостатки и выносятся соответствующие рекомендации, а затем к государствам обращается настоятельный призыв выполнить по отношению к правозащитникам свои обязательства, указанные в неоднократно принимаемых резолюциях Генеральной Ассамблеи, и усилить порядок осуществления Декларации.

В докладе представлены примеры наиболее широко распространенных случаев нарушений по отношению к правозащитникам. К ним относятся незаконный арест и содержание под стражей, уголовное преследование и заключение под стражу до проведения судебного разбирательства, физическое надругательство и запугивание. К числу факторов, способствующих совершению таких нарушений, относятся слабость законодательной базы и судопроизводства, ограниченная правомочность и независимость судебной системы, недостаточная осведомленность или подотчетность местных органов власти в том, что касается международных норм в области прав человека, и недостатки гражданского общества.

В докладе перечисляются группы тех, кто чаще всего нарушает права правозащитников. В нем также предлагаются меры, которые можно было бы принять для устранения таких общих недостатков, ведущих к совершению нарушений, в частности в том, что касается более широкого распространения и применения Декларации, расширения подготовки сотрудников судебной системы по вопросам, связанным с Декларацией, осуществления необходимой законодательной реформы, обеспечения более широкого участия граждан, усиления надзора со стороны парламентских органов и улучшения координации деятельности министерств.

В докладе особое внимание обращается на свободу ассоциации, поскольку имеется немало способов, которыми это право ограничивается, а оно имеет огромное значение для эффективности работы правозащитников. В докладе говорится о том, что государства стали все чаще принимать «законы о НПО» для того, чтобы регулировать деятельность неправительственных организаций, и такие законы нередко в нарушение Декларации используются для ограничения правозащитной деятельности. В докладе рассматриваются различные пре

пятствия, с которыми правозащитники в своей работе, будь то с национальными или международными организациями, сталкиваются при осуществлении своей свободы ассоциации. В частности, речь идет о: криминализации (объявлении незаконными) незарегистрированных правозащитных групп; чрезмерной запутанности и затянутости процедуры регистрации; ограничениях на создание сетей; необоснованном отказе в регистрации; ограничении независимости регистрационных органов; требовании повторно проходить регистрацию в случае принятия нового закона; государственном контроле за руководством, задачами и деятельностью организаций и вмешательстве в них; преследовании в административном и судебном порядке; ограничении доступа к финансированию; ограничении сотрудничества с международными партнерами по правозащитной деятельности.

В заключение доклада приводятся примеры позитивных мер и даются рекомендации по вызывающим беспокойство вопросам.

Доклад Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о правозащитниках Хины Джилани

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–5	5
II. Применение положений Декларации	6–45	6
A. Рамки ответственности	7–9	6
B. Виды нарушений	10–25	7
C. Факторы, обуславливающие нарушения	26–34	10
D. Основные проблемы: действия властей	35–37	12
E. Субъекты, несущие ответственность за нарушения	38–39	13
F. Меры, при помощи которых можно решить выявленные проблемы	40–45	14
III. Соблюдение стандартов, связанных с предусмотренным в Декларации правом на свободу ассоциации	46–82	15
A. Трудности в создании и регистрации правозащитных ассоциаций	51–61	17
B. Ограничения на регистрацию международных НПО	62	20
C. Государственная проверка руководства и деятельности НПО	63–71	20
D. Административные и судебные притеснения: причины и процедуры роспуска	71–74	23
E. Ограничения в отношении финансирования	75–78	24
F. Ограничения в отношении сотрудничества с международными партнерами и НПО по вопросам прав человека и преследование за это	79	25
G. Надлежащие виды практики и рекомендации в соответствии с Декларацией	80–82	25

I. Введение

1. Правозащитники играют очень важную роль во всех усилиях по реализации всех международных документов по вопросам прав человека. Их работа имеет огромное значение для выполнения всех основных задач Организации Объединенных Наций и ее государств-членов на национальном уровне. Без вклада правозащитников в различные области деятельности нельзя достичь таких основных целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, как установление и поддержание демократии, поддержание международного мира и безопасности и обеспечение прогресса в области развития. От правозащитников поступает информация о тех реальных фактах, на которые следует обратить внимание, а без этого никакие национальные или международные усилия не были бы эффективными. Они способствуют борьбе с бедностью, оказанию гуманитарной помощи, постконфликтному восстановлению и улучшению конкретных показателей развития, в частности в том, что касается доступа к услугам здравоохранения и борьбы с неграмотностью среди взрослых.

2. Учитывая такую ведущую роль правозащитников и те трудности, с которыми они сталкиваются, играя ее, Генеральная Ассамблея в своей резолюции 53/144 от 8 марта 1999 года приняла Декларацию о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, которая известна как Декларация о правозащитниках и которая в рамках международных правовых норм в области прав человека служит надежной основой для оказания правозащитникам поддержки и их защиты. В последующих резолюциях (см., в частности, резолюцию 58/178 от 22 декабря 2003 года) содержится к государствам и органам системы Организации Объединенных Наций призыв принять меры для оказания поддержки осуществлению этой Декларации.

3. Некоторые государства уже принимают меры для осуществления положений Декларации и обеспечения и защиты правозащитников в их работе. Определенные усилия предпринимаются и на региональном уровне: Межамериканская комиссия по правам человека уже учредила у себя отдел по делам правозащитников, и он уже полностью функционирует; Африканская комиссия по правам человека и народов в этом году приняла мандат Специального докладчика по вопросу о правозащитниках; и Европейский союз, в этом же году, принял руководящие принципы, касающиеся правозащитников. В 2003 году на пятом совещании Международной конференции стран новой или возрожденной демократии (Улан-Батор, 18–20 июня 2003 года) в заключительном заявлении этой Конференции на эту Декларацию по правозащитникам была сделана четкая ссылка. Для поддержки Декларации и мандата Специального представителя по вопросу о правозащитниках определенные усилия предпринимаются и в рамках системы Организации Объединенных Наций. Соблюдающее права человека гражданское общество начинает получать все более четкое представление об этой Декларации и о закрепленных в ней правах.

4. Однако несмотря на все признаки прогресса, Специальный представитель продолжает отмечать то, что положения Декларации нарушаются самым серьезным образом и что случаи такого нарушения за шесть лет, прошедших после принятия этого документа Генеральной Ассамблеей, только участились. Реальность, с которой правозащитники сталкиваются во многих странах всего мира,

заключается в том, что их защита все еще не обеспечивается ни законами, ни политикой и практикой, а эффективные механизмы еще не созданы. Кроме того, преследование правозащитников, как правило, служит показателем более масштабного несоблюдения прав человека в том или ином государстве и пропорционально зависит от такого более общего положения.

5. В настоящем докладе Специальный представитель рассматривает конкретные случаи нарушений, чтобы разобраться, почему они имеют место, и обратить внимание на отсутствие гарантий или же на неспособность государственных учреждений и ведомств создать безопасные условия для деятельности в области защиты прав человека. Отдельный раздел доклада посвящен свободе ассоциации, поскольку существуют многочисленные пути ограничения этого права.

II. Применение положений Декларации

6. Структура нарушений, как показывает полученная Специальным представителем информация, позволяет определить основные факторы, ставящие под угрозу безопасность правозащитников и подрывающих их работу. Без надлежащего рассмотрения этих факторов и принятия конкретных мер по устранению их пагубного воздействия на правозащитную деятельность нельзя обеспечить эффективное осуществление положений Декларации.

A. Рамки ответственности

7. Осуществление Декларации предусматривает несколько уровней ответственности. Активное присутствие правозащитников имеет большое значение для развития и международного мира и безопасности, и решительная помощь правозащитников особенно необходима, если гражданские, культурные, экономические, политические и социальные права не соблюдаются в полном объеме. Однако в тех ситуациях, когда крайне необходима помощь правозащитников, они сами сталкиваются с определенными препятствиями в своей деятельности в результате тех ограничений, которые устанавливаются для них в жестких условиях, при которых не соблюдаются права человека. Поэтому при принятии инициатив в поддержку развития и мер безопасности необходимо учитывать как важную роль правозащитников, так и то, что они сами нуждаются в поддержке. Международные инициативы, включая инициативы, связанные с многосторонними учреждениями, внешней политикой или межгосударственным сотрудничеством в области безопасности и развития, должны учитывать такую необходимость и ответственность и предусматривать в рамках самих инициатив оказание поддержки делу осуществления Декларации.

8. Ответственность за создание «всех необходимых условий в социальной, экономической и политической, а также в других областях и правовых гарантий, необходимых для обеспечения того, чтобы все лица под юрисдикцией [государства], индивидуально и совместно с другими, могли пользоваться всеми этими правами и свободами на практике» (статья 1 Декларации; см. также пункт 7 преамбулы), в первую очередь лежит на государстве. Такая ответственность включает пресечение безнаказанности. Хотя основным источником нарушений в отношении правозащитников являются пассивные или активные

действия государства, негосударственные структуры стали все чаще вредить им и мешать их работе. Возрастает срочная необходимость осуществить в полной мере все положения Декларации в условиях существования безнаказанности как со стороны государства, так и негосударственных структур, учитывая при этом, что в статье 18 Декларации особое внимание обращается на «обеспечение демократии, поощрение прав человека и основных свобод и содействие поощрению и развитию демократических обществ, институтов и процессов».

9. Специальный представитель считает, что необходимым предварительным условием достижения какого-либо прогресса в деле осуществления Декларации или успешной разработки эффективных законов, политики или механизмов в области защиты правозащитников является наличие доброй воли и решительного стремления государств добиться этой цели. Специальный представитель понимает, что некоторые из уже перечисленных ею в ее докладах фактов тесно связаны с такими ситуациями, как вооруженные конфликты, религиозная и этническая напряженность, усиление терроризма и другие сложные проблемы, стоящие перед правительствами. Тем не менее не следует использовать эти трудности для оправдания своего несоблюдения положений Декларации. Любая попытка сделать это подорвет сам дух Декларации.

В. Виды нарушений

10. Ниже Специальный представитель приводит доведенные до ее сведения различные случаи, отражающие те факторы, которые подрывают безопасность правозащитников и препятствуют осуществлению Декларации. Характер таких злоупотреблений, распространенность некоторых видов нарушений, соответствующие участники и ответные меры со стороны государства — все это является показателем тех существующих в структурах и системах управления проблем, которые делают возможным совершение нарушений и свидетельствуют об отсутствии надлежащих гарантий, превентивных мер и средств защиты.

1. Незаконный арест и заключение под стражу

11. Незаконные аресты, которые иногда связаны с незаконным содержанием правозащитников под стражей, их судебных преследований и тюремным заключением, являются единственным наиболее широко распространенным видом нарушений, отмеченных Специальным представителем. Ею были получены многочисленные сообщения о правозащитниках, находящихся в заключении без права переписки и общения и в плохих условиях. Они, как правило, подвергаются аресту без ордера на арест, им никогда не предъявляется официальное обвинение, они не имеют право на адвоката, иногда им отказывают на встречу с семьей, а сами они подвергаются избиениям или даже пыткам. Арест или даже угроза ареста может фактически заставить правозащитника прекратить заниматься своей правозащитной деятельностью, а также отвлечь средства организации правозащитников и всего сообщества правозащитников на другие цели, не связанные с правами человека.

12. Приведем один широко распространенный случай: один правозащитник-наблюдатель на выборах заметил, что, по его мнению, в ходе выборов в парламент была серьезно нарушена избирательная процедура. Когда он сообщил об этих нарушениях государственной избирательной комиссии, он был арестован

полицией и обвинен в учинении препятствий проведению выборов. Впоследствии он был помещен под стражу.

13. В другом случае, согласно сообщениям, несколько правозащитников были арестованы и задержаны полицией спустя два дня после их участия в мирной демонстрации протеста против нарушения прав человека и ограничения демократической практики. Аресты были произведены без предъявления им ордеров, и, предположительно, полицейские били их по голове и половым органам. Допрос правозащитников велся без присутствия их адвокатов, которым в свою очередь не разрешили ознакомиться с информацией, необходимой им для подготовки защиты в ходе последующего судебного разбирательства по обвинению в «антигосударственной» деятельности.

14. Один журналист, освещающий вопросы прав человека, был арестован в аэропорту, откуда он собирался вылететь на конференцию, посвященную свободе прессы. Несколько правозащитников, которые участвовали в работе сессии Комиссии по правам человека в 2004 году в качестве представителей неправительственных организаций, посетили канцелярию Специального представителя, чтобы сообщить, что, после того как они покинули свои страны, сотрудники служб безопасности побывали у них дома или на работе и задавали членам их семей и коллегам вопросы о том, что правозащитники собираются делать на Комиссии, в результате чего у этих правозащитников появилось опасение того, что по их возвращении домой их могут арестовать.

2. Уголовное преследование и заключение под стражу до проведения судебного разбирательства

15. Даже когда правозащитники подвергаются уголовному преследованию или заключению под стражу на официальной основе, сама эта процедура зачастую сопряжена с многочисленными нарушениями прав человека.

16. В июне 2003 года один журналист опубликовал сообщение о предположительно плохих условиях труда на шахтах в его стране, которые стали причиной гибели ряда шахтеров. Неделю спустя он был обвинен судом в клевете и приговорен к пяти годам тюремного заключения. В другой стране была арестована целая группа правозащитников и политических активистов, судебные процессы над которыми состоялись спустя месяц при закрытых дверях. Суды вынесли им приговоры в виде тюремного заключения сроком от 6 до 28 лет за якобы причиненный ущерб независимости, достоинству и суверенитету государства.

17. Еще в одном случае один правозащитник помог представителям фермеров составить петиции в национальный парламент и правительство с протестом против конфискации государством земли; он также помог распространить через Интернет информацию о манифестациях и других протестах фермеров. Он был арестован, было проведено закрытое судебное разбирательство, и он был приговорен к тюремному заключению сроком на 12 лет.

3. Физическая неприкосновенность правозащитников

18. Посягательство на физическую неприкосновенность правозащитников носит такие формы, как убийство, попытка убийства, пытки, избиение, угроза смерти и исчезновение.

19. Специальный представитель получила информацию о том, что один человек, который предположительно был свидетелем убийства людей вооруженными группами, в которые входили полицейские, бывшие в тот момент не при исполнении служебных обязанностей, представил эти сведения лично Специальному докладчику Организации Объединенных Наций по вопросу о внесудебных, суммарных или произвольных казнях во время ее визита в эту страну. Спустя четыре дня два человека в масках на мотоцикле подъехали к нему на оживленной городской улице и двумя выстрелами в голову убили его.

20. Другой правозащитник, который работал добровольцем и собирал информацию о случаях нарушения прав человека в районе внутреннего вооруженного конфликта, был избит у себя дома большой группой солдат, которые затем увели его с собой. Спустя шесть дней тело этого правозащитника было обнаружено недалеко от шоссе. Его руки и ноги были перебиты, а тело во многих местах исколото острым предметом. На затылке у него был след от огнестрельного ранения.

21. Еще в одной стране в декабре 2003 года был убит представитель профсоюза фермеров. Он был четвертым представителем этого профсоюза, убитым за год. Один правозащитник и председатель профсоюза, который боролся за улучшение условий труда в швейной промышленности в его стране, получил несколько угроз о том, что он будет убит, о чем он сообщил полиции. В январе 2004 года около 9 часов утра он был убит двумя неопознанными мужчинами в центре города.

22. В марте 2004 года один правозащитник, который занимался расследованием возможных случаев применения полицией к задержанным пыток, ушел из своего дома, и после этого его никто не видел. В результате проведенного правительством расследования был арестован целый ряд полицейских, которых впоследствии отпустили. В январе 2004 года одну правозащитницу неизвестные мужчины столкнули с дороги и запихнули в красный автомобиль. Некоторое время ее возили по городу, а в это время мужчины лили ей на ногу кипятки и требовали, чтобы она перестала работать на женскую правозащитную организацию. Председатель одной правозащитной организации, который распространил среди дипломатических посольств доклад о соблюдении прав человека в его стране, был обвинен национальными газетами в антигосударственной деятельности, и в тот же день на него напали четверо мужчин, которые его сильно избили, а затем скрылись, оставив его в критическом состоянии.

4. Преследование

23. Преследование как средство используется для того, чтобы заставить правозащитников молчать и не продолжать заниматься своей деятельностью. Методы преследования включают привлечение правозащитников к уголовному или гражданскому разбирательству, нередко за клевету и диффамацию. Такое разбирательство зачастую заканчивается вынесением сурового приговора в виде тюремного заключения или штрафа. Другими видами преследования являются оскорбление и угроза причинения вреда самим правозащитникам, членам их семей и их адвокатам или же свидетелям. Запугивание и принуждение используется для оказания на правозащитника давления, с тем чтобы он нарушил конфиденциальность полученной от клиента информации или же отозвал свои заявления о фактах нарушения прав человека. Некоторые правозащитники

подвергаются такому преследованию в тот момент, когда они собираются посетить какие-либо мероприятия по защите прав человека, или же у них отбираются удостоверения личности.

24. Один адвокат и президент ассоциации по борьбе с пытками по возвращении домой после участия в различных международных правозащитных мероприятиях неоднократно задерживалась в аэропорту таможенниками, которые просматривали имеющиеся у нее документы и часть их конфисковывали. Одна правозащитная неправительственная организация, которая предаёт гласности информацию о случаях пыток и политического насилия и оказывает помощь их жертвам, была включена в публикуемый правительством список организаций, представляющих угрозу для национального мира и безопасности. Несколько месяцев спустя в контролируемых государством средствах информации появились сообщения с обвинениями в том, что эта организация замешана в совершении насильственных акций.

25. Два правозащитника, возглавляющих разные правозащитные неправительственные организации, занимающиеся предполагаемыми случаями нарушения властями прав человека, впоследствии были по принадлежащему государству телевизионному каналу названы одним государственным должностным лицом «врагами государства». Этот чиновник сообщил также номер домашнего телефона одного из этих правозащитников. Через несколько дней большая группа людей совершила налет на штаб-квартиры обеих организаций. Министерство внутренних дел рекомендовала фирме, обеспечивающей безопасность одной из штаб-квартир, отказаться от предоставления таких услуг, а соседи обвинили членов семей правозащитников в отсутствии у них патриотизма.

С. Факторы, обуславливающие нарушения

Представление информации о нарушении прав человека на национальном и международном уровнях

26. Правозащитники почти всегда подвергаются преследованию за их деятельность, связанную со сбором информации или же когда они фактически собираются предать гласности сведения о нарушении прав человека. Правительства, как правило, ведут себя более агрессивно в тех случаях, когда такие сообщения касаются политически чувствительных вопросов, и они иногда умышленно придают тому или иному вопросу чувствительный характер, с тем чтобы в связи с ним не высказывалось никакой критики или несогласия или же чтобы отпугнуть правозащитников от того, чтобы они занимались этим вопросом. Для того чтобы обвинить правозащитников, предающих гласности случаи нарушений, в отсутствие патриотических чувств, в антигосударственных настроениях или в богохульстве, нередко ссылаются на соображения, связанные с национальной безопасностью или идеологией, религией или культурной самобытностью.

27. Защита прав человека становится более рискованным делом, когда со стороны правительства отсутствует гласность, а право доступа к информации или свобода собрания не защищены или не соблюдаются.

Использование закона против правозащитников

28. Правозащитники, как правило, страдают от полностью незаконных действий, однако нередко имеют место случаи нарушения закона и судебного порядка, для того чтобы подвергнуть правозащитников преследованию и наказать их за их правозащитную деятельность, что затрудняет поиск путей их защиты. Правозащитники подвергаются преследованию за деятельность, которая вполне вписывается в рамки осуществления контроля за соблюдением прав человека и их защиты, что официально предусматривается положениями Декларации. Обвинения выносятся в соответствии с внутренними законами, которые либо прямым образом противоречат принципам Декларации и другим международным документам по правам человека, либо содержат положения, которые по политическим или иным соображениям можно толковать таким образом, что практически они будут противоречить этим международным стандартам. В этом отношении широко используются законы о безопасности, общественном порядке, поношении и клевете.

Независимость судебной системы

29. Бдительная, независимая и компетентная судебная система служит эффективным механизмом, препятствующим нарушению закона, и обеспечивает защиту правозащитной деятельности от воздействия карательных законов и практики притеснения. Однако имеют место случаи нарушений в ходе самого судебного процесса ввиду отсутствия необходимого судебного контроля и того, что судьи не признают правозащитную деятельность и не пресекают попыток ограничить ее. Многие из нарушений, доведенных до сведения Специального представителя, были бы невозможны без терпимого отношения судебной системы к незаконным процедурам, применяемым в отношении правозащитников.

Ответственность местных органов власти

30. Местные органы власти зачастую не осознают, что принцип «государственной ответственности» в отношении прав человека распространяется на все уровни правления и поэтому обязателен также и для соблюдения местными органами власти. Хотя в некоторых странах на национальном уровне созданы механизмы защиты прав человека и другие организационные структуры, мало где существует эффективная оперативная система защиты прав человека на местном уровне, в результате чего деятельность органов власти находится под значительно менее пристальным контролем. Поскольку большинство правозащитников занимаются своей деятельностью на местах, гарантии их защиты должны в полной мере применяться также и на местном уровне.

Роль средств информации

31. Правительственные чиновники, иногда даже на самом высоком уровне, используют подконтрольные государству средства информации таким образом, чтобы правозащитники могли подвергаться нападкам со стороны других политических и социальных сил, например политических партий, религиозных фанатиков или различного рода комитетов бдительности, или же в общественном плане изолировать правозащитников и для этого запугать народ, чтобы он не поддерживал с ними никакой связи. Это становится более возможным, если нет независимых средств информации, чутко реагирующих на вопросы прав чело

века, которые могли бы противостоять воздействию правительственной пропаганды на правозащитников. В некоторых ситуациях социальные силы или корпоративные образования также используют средства информации, чтобы подорвать права человека и очернить правозащитников. Поэтому нельзя недооценивать роль средств информации, которые могут защитить правозащитников или же подвергнуть их опасности.

Реагирование правительств на проблемы в области прав человека

32. В связи с деятельностью по поощрению и защите экономических, социальных и культурных прав направление развития, экономическая политика и решения о распределении и использовании природных ресурсов получают все более критическую оценку. Правительствам становится все сложнее реагировать на потребности населения в этой области, поскольку направления политики определяют в большей степени международные, а не внутренние факторы. Следствием неспособности или нежелания правительств удовлетворять потребности населения стало принятие репрессивных мер. Если бы существовали процессы, позволяющие эффективно поднимать комплексные вопросы прав человека, затрагивающие общество, опасность для ставящих эти вопросы правозащитников уменьшилась бы во много раз.

Отсутствие поддержки в вопросах прав человека со стороны населения

33. Поддержка населением деятельности правозащитников во многих случаях обеспечила им защиту от репрессий со стороны государства. И наоборот, привлечение внимания к вопросам прав человека, которые непопулярны среди большинства населения, — таких, как права религиозных или этнических меньшинств, мигрантов и, в некоторых социальных контекстах, женщин — усиливает угрозу для правозащитников. В этих ситуациях роль, которую играет государство в создании благоприятных условий для работы правозащитников и обеспечении защиты в тех случаях, когда это необходимо, приобретает еще большее значение.

Слабость гражданского общества

34. Нельзя реально надеяться на то, что без информированного, сильного и активного гражданского общества системы защиты на национальном уровне будут эффективно функционировать. Доверие к НПО, особенно тем, которые занимаются вопросами прав человека, способствует укреплению гражданского общества и улучшает перспективы его влияния на поведение государства. Завоеванию НПО доверия способствовали транспарентность их деятельности, значение поднимаемых вопросов для прав и свобод людей и, что более важно, связи с правозащитным движением.

D. Основные проблемы: действия властей

Государственная политика или индивидуальные действия?

35. В подавляющем большинстве случаев нарушения не имели бы места, если бы не участие или соучастие официальных представителей государства. В некоторых случаях форма реагирования должностных лиц на деятельность правозащитников непосредственно определяется государственной политикой.

В других случаях решение о преследовании правозащитников принимается отдельными лицами или обусловлено местной политикой, а не национальными и институциональными мерами реагирования.

Отсутствие надзора или гарантий

36. Вместе с тем налицо повсеместное отсутствие надзора со стороны старших должностных лиц, контрольных и судебных органов и прокуроров, в то время как отдельные лица и механизмы не соблюдают законы и процедуры. Примерами отклонения от нормы, способствующего произвольным арестам, неправомерному заключению под стражу или применению пыток, служит отсутствие практики регистрации арестов и судебной проверки обвинений или оснований для ареста до выдачи ордера на арест или распоряжения о возвращении под стражу. Еще хуже, когда военнослужащие выполняют функции, которые обычно относятся к компетенции полиции. Соображения, связанные с безопасностью, часто позволяют вооруженным силам при осуществлении своих операций действовать скрытно и не соблюдать обычные гарантии. Военнослужащие часто не проходят подготовку по вопросам прав человека и редко общаются с правозащитниками.

Безнаказанность

37. Независимо от того, исходит ли угроза от властей государства или от негосударственных субъектов, на жалобы правозащитников не обращают никакого внимания или не проводят должного расследования по изложенным в них фактам. Специальный представитель получила значительное количество жалоб от правозащитников, сообщивших об инцидентах, которые все еще не расследованы или привели к последующим нападениям и причинению более серьезного ущерба.

Е. Субъекты, несущие ответственность за нарушения

38. В тех случаях, когда направленные против правозащитников меры, связанные с их деятельностью в области прав человека, повторно имеют место в течение того или иного периода времени и в нескольких районах страны, сами эти меры, возможно, являются частью политики, за проведение которой должны отвечать органы государственной власти.

39. Специальный представитель отметила особый характер регулярного и систематического злоупотребления официальными представителями государства, действующими по указанию министерств внутренних дел, юстиции и обороны, своей властью. Говоря более конкретно, основными государственными субъектами, несущими ответственность за совершение нарушений против правозащитников или отказывающимися заниматься случаями таких нарушений, являются: полиция, вооруженные силы и другие силы безопасности; прокуроры; работники судебных органов; должностные лица служб государственных доходов; и органы, отвечающие за регистрацию НПО. Таким образом, реализацию программных инициатив или принятие практических мер в целях осуществления Декларации и создания и укрепления систем защиты правозащитников необходимо начинать именно в этих учреждениях.

F. Меры, при помощи которых можно решить выявленные проблемы

Статус правозащитника

40. Более четкое признание статуса и роли правозащитников могло бы послужить основой для обеспечения их защиты и осуществления Декларации. В рамках недавно выдвинутых на национальном и международном уровнях инициатив определяются возможные формы придания мерам по защите правозащитников официального характера, такие, как принятая федеральным парламентом Германии декларация о правозащитниках и руководящие принципы в отношении правозащитников, принятые Европейским союзом в 2004 году.

Распространение информации о Декларации и посвященные ей курсы подготовки

41. Более глубокие знания о Декларации и более четкое понимание ее положений упростили бы соответствующим институтам, учреждениям и органам задачу применения норм или положений, конкретно касающихся правозащитников. Необходимо обеспечивать информированность всех органов и официальных представителей государства на местном уровне о принципах, связанных с деятельностью и защитой правозащитников, и направлять им руководящие указания относительно соблюдения этих принципов. Большая осведомленность судей, в частности относительно видов деятельности, на которые распространяются положения Декларации, касающиеся защиты, могла бы помочь им быстро определить контингент правозащитников, проводить более тщательную проверку с целью добиться того, чтобы правозащитная деятельность не являлась причиной преследования правозащитников, и в соответствующих случаях применять положения Декларации. Расширение информированности и возможностей судей в этой связи способствовало бы смягчению остроты проблемы безнаказанности государственных и негосударственных субъектов, которые нарушают права правозащитников. В качестве средств содействия обеспечению уровня такой информированности судебных органов Специальному представителю предлагались подготовка младших сотрудников этих органов и работников местных судов и поощрение надлежащих форм взаимодействия между ними и правозащитниками.

Укрепление национального законодательства и его применение

42. Более активному осуществлению положения Декларации и защите правозащитников от многих действий, указывающих на уязвимость их положения, способствовали бы приведение внутреннего законодательства в соответствие с международными стандартами в области прав человека и его надлежащее применение. Законы, гарантирующие свободу информации и выражения мнений, служат для правозащитников прочной правовой основой, позволяющей им следить за соблюдением прав человека.

Механизмы обеспечения участия общественности

43. В некоторых национальных конституциях предусмотрено более широкое прямое участие граждан в процессе разработки государственной политики, например на основе соблюдения требования о проведении публичных слушаний

до утверждения основных проектов, затрагивающих такие аспекты, как районы проживания людей или категории населения. Придание роли правозащитников в рамках таких процедур официального характера в странах, где они существуют, могло бы расширить признание их работы и привести к формированию более безопасных условий для их деятельности, в частности в контексте поощрения и защиты экономических, социальных и культурных прав.

Государственные механизмы надзора и координации

44. Более четкая координация деятельности межведомственных органов, занимающихся вопросами прав человека, обеспечение надзора со стороны парламентских комитетов или национальных комиссий по правам человека или других аналогичных механизмов и четко сформулированные мандаты в отношении защиты правозащитников могли бы способствовать повышению уровня доверия к этим государственным органам и более эффективному их использованию на практике. Парламентские комитеты по правам человека могли бы на двухпартийной основе предпринимать усилия по защите прав человека, проводя слушания, на которых правозащитники могли бы выносить на обсуждение волнующие их вопросы и привлекать внимание комитетов к нарушениям прав человека. Создание транспарентных и подотчетных обществу механизмов для расследования жалоб на полицию и военнослужащих и принятия соответствующих мер и обеспечение доступа правозащитников к таким механизмам позволили бы добиться качественных подвижек. Эти механизмы должны быть в первую очередь призваны реагировать на беспокоящие общественность проблемы посредством, как минимум, разъяснения вопросов, связанных с действиями или бездействием государства.

Международное сообщество, включая Организацию Объединенных Наций

45. Уделение намного более пристального внимания правительствам, принимающим репрессивные меры в отношении тех лиц, которые сообщают о нарушениях прав человека в соответствующих странах, включая предоставление такой информации международным органам, и принятие в этой связи жестких мер в отношении таких правительств являются основным направлением деятельности международного сообщества, за которое оно несет ответственность перед правозащитниками. Комиссия по правам человека и Генеральная Ассамблея должны принять к сведению ряд таких инцидентов, о которых в прошедшем году сообщили субъекты, уполномоченные осуществлять специальные процедуры.

III. Соблюдение стандартов, связанных с предусмотренным в Декларации правом на свободу ассоциации

46. Свобода ассоциации подразумевает право отдельных лиц на взаимодействие и самоорганизацию в целях коллективного выражения, пропаганды, обеспечения и защиты общих интересов. Это право гарантируют статьи 22 Международного пакта о гражданских и политических правах, 8 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, 11 Европейской конвенции о правах человека, 10 Африканской хартии прав человека и народов и 5 Декларации о правозащитниках.

47. Свобода ассоциации имеет важнейшее значение в активном гражданском обществе и при функционирующей демократии. В своем докладе Комиссии по правам человека за 2004 год (E/CN.4/2004/Add.1) Специальный представитель информировала Комиссию о направленных сообщениях, касающихся 566 правозащитников, 442 из которых являлись сотрудниками неправительственных организаций (НПО) и членами профсоюзов или профессиональных ассоциаций. В течение первых четырех лет действия ее мандата Специальный представитель направляла все больше сообщений относительно предполагаемых нарушений права правозащитников на свободу ассоциации, при этом в 2003 году только по этому вопросу было направлено 40 сообщений.

48. Хотя в большинстве стран право на свободу ассоциации гарантируется конституцией, полученная Специальным докладчиком информация свидетельствует о существенном увеличении числа и масштабов нарушений этого права, вследствие чего возникали серьезные препятствия для работы правозащитников. За последние 10 лет во многих странах было принято или разработано новое национальное законодательство для регулирования вопросов создания и функционирования НПО и других объединений. В большинстве стран эти новые законы были приняты после 2001 года, и с учетом соображений, связанных с борьбой с терроризмом и обеспечением безопасности, на основании закона были введены более строгие правила. На практике эти нормы ограничились для правозащитников свободу ассоциации и расширили распорядительные полномочия государства. Во многих случаях эти новые законы предоставили в распоряжение государства средства, позволяющие применять суровые меры в отношении любого лица, которое критикует действия правительства. В нескольких случаях правительства использовали эти средства для прекращения правозащитной деятельности путем возбуждения судебного иска. По состоянию на август 2004 года Специальный представитель направила сообщение всем странам (Беларусь, Грузия, Египет, Зимбабве, Объединенная Республика Танзания, Туркменистан и Узбекистан), где воздействие существующего законодательства на работу правозащитников вызывает особенную обеспокоенность.

49. Специальный представитель должна решительно настаивать на том, что любая организация имеет право защищать права человека; что задача правозащитников заключается в критической оценке действий правительства; и что критика действий правительств и свобода высказывать такую критику являются одним из необходимых компонентов демократии и должны быть законодательно закреплены и узаконены на практике. Государства не должны принимать законы или вводить практику, которые ставят бы деятельность правозащитников вне закона. В пункте 2 статьи 22 Международного пакта о гражданских и политических правах говорится, что «пользование этим правом [на свободу ассоциации] не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свободы других лиц». Специальный представитель считает, что толкование этого положения, рассматриваемого в совокупности с положениями статьи 5 Декларации о правозащитниках, должно предполагать учет защиты свободы ассоциации для правозащитных организаций, работа которых, по мнению правительства, может быть направлена против него, в том числе организаций, критикующих его политику, предающих гласности совершаемые властями на

рушения прав человека или ставящих под сомнение существующую правовую и конституционную базу.

50. Специальный докладчик широко использует термины «закон о НПО» или «закон об ассоциации», имея в виду законы, решения, указы и другие имеющие обязательную юридическую силу меры, которые предположительно должны регулировать создание, функционирование и роспуск групп, выражающих, пропагандирующих, обеспечивающих и защищающих общие интересы. Как правило, эти меры предусмотрены в национальных законодательных актах, имеющих такие названия, как «Закон об ассоциациях», «Закон об общественных объединениях», «Закон об общественных ассоциациях», «Закон о НПО» и т.д. В настоящем докладе Специальный докладчик уделяет особое внимание этим законам и положению НПО и ассоциаций; меньше внимания она уделяет правилам, относящимся к профсоюзам и профессиональным ассоциациям.

A. Трудности в создании и регистрации правозащитных ассоциаций

Объявление незаконными незарегистрированных групп

51. Действующие во многих странах Европейского союза самые либеральные правила, которые часто называют режимом «заявлений» или «уведомлений», предусматривают автоматическое предоставление НПО статуса юридического лица по получении от учредителей уведомления о создании организаций. Как правило, в таком уведомлении содержатся основные сведения, такие, как название, цели и адрес организации и данные об ее учредителях. С другой стороны, общими характерными особенностями многих законов, ограничивающих свободу ассоциации, являются объявление незарегистрированных организаций незаконными и существование требования о получении разрешений или регистрации для осуществления правозащитной деятельности. За последние годы во многих странах, где отсутствовали официальные требования в отношении регистрации, такие требования были введены и новое законодательство использовалось для объявления вне закона организаций, существовавших в течение многих лет. Согласно положениям законов в определенных странах, в случае, если та или иная организация не зарегистрировалась, предусматривается наказание в виде исправительных работ на срок до одного года. Государственные власти использовали процедуры регистрации для выявления и отсеивания критикующих правительство организаций, при этом в наибольшей степени от этой практики страдают правозащитные организации.

Обременительные и продолжительные процедуры регистрации

52. Правозащитники сообщили о том, что в целом отсутствует ясность в отношении шагов, которые следует предпринимать для регистрации, и об отсутствии доступа к надлежащей информации на местном уровне для завершения этого процесса. Вследствие этого правозащитники представляли «неполный комплект» регистрационных документов, что влекло за собой задержку с их обработкой. В одном из случаев руководитель одной из организаций сообщил о том, что ему приходилось в течение нескольких месяцев каждую неделю являться в министерство юстиции, с тем чтобы зарегистрировать свою организацию. Правозащитники сообщили также о том, что они получают от различных

государственных органов противоречат друг другу и постоянно меняющиеся инструкции относительно процедуры регистрации. Некоторым организациям, которые, по их мнению, были зарегистрированы, позднее сообщали о том, что они не выполнили необходимых требований. Кроме того, заявления правозащитников отклонялись под тем предлогом, что они были не до конца заполнены, при этом приводились такие тривиальные обоснования, как «не указан адрес» и другие мелкие недостатки административного порядка.

53. Хотя в соответствии с законами об ассоциации, как правило, требуется базовая информация об организации — такая, как копия уставов организаций и имена учредителей и представителей, — в ряде стран власти толкуют понятие «базовой информации» слишком широко и используют это требование в качестве возможности собрать информацию в разведывательных целях или в качестве средства затягивания регистрации НПО на неопределенный срок. Например, в одной из стран от учредителей НПО требуется предоставление копий их паспортов и информации о трудовом стаже.

54. Другие обременительные требования заключались в том, что для создания организации необходимо значительное число учредителей: если во многих законах предусмотрено, что для формирования нового объединения требуется, как минимум, от двух до пяти учредителей, то в соответствии с другими законами это число должно составлять 10 или более. Такие требования в совокупности с условиями, характеризующимися применением репрессий, практически препятствуют созданию теми или иными лицами правозащитных организаций.

55. Хотя во многих странах процедура подачи заявлений на регистрацию является фактически бесплатной, в других странах плата за регистрацию становится реальным препятствием для создания организаций. В одной из стран сумма сбора за регистрацию составляет 500 долл. США, что соответствует размеру заработной платы в этой конкретной стране за несколько месяцев. Для финансируемых из местных источников правозащитников непомерные сборы превращают регистрацию их организаций практически в невыполнимую задачу.

Ограничения на создание сетей и независимость

56. Полученная Специальным представителем информация свидетельствует о том, что во многих местах существующим юридическим лицам, включая правозащитные организации, ограничивают возможности и иногда запрещают формировать объединения и создавать сети, коалиции или федерации. Например, закон одной из стран разрешает функционирование в регионе только одной федерации, занимающейся тем или иным конкретным вопросом; в том же законе предусмотрено создание на национальном уровне, под контролем правительства, только одной федерации, объединяющей все специализированные и региональные федерации.

Нечетко сформулированные основания для отказа в регистрации и отсутствие практики сообщения причин отказа

57. Предусмотренные в национальных законах, если таковые существуют, критерии для регистрации часто имеют довольно двусмысленный характер, что предоставляет властям широкую свободу действий при их толковании, а это

приводит к произвольному отказу правозащитным организациям в регистрации. В одной из стран причиной отказа в регистрации может служить вывод о том, что деятельность той или иной НПО не направлена на защиту «общественных интересов», при этом смысл этого понятия не разъясняется. В других странах власти наделены широкими полномочиями для принятия решения о том, необходима ли новая НПО в той или иной конкретной области, и они могут потребовать от организации сменить направление ее деятельности. Еще в одной стране организации, подающей заявление, может быть отказано в регистрации на том основании, что осуществляющие регистрацию органы считают ее «нежелательной», при этом смысл этого понятия также не разъясняется. В представленных Специальному представителю сообщениях говорится о значительном числе правозащитных организаций, которым отказывают в регистрации на том основании, что по своему характеру их предполагаемая деятельность является либо незаконной, либо нежелательной.

58. Государственные органы все чаще отклоняют заявления правозащитных организаций о регистрации. В некоторых случаях правозащитные организации ждут ответа месяцами или даже годами, несмотря на то, что они подавали заявление на регистрацию несколько раз. В других случаях власти отказывались выдать документ, подтверждающий факт опубликования специального извещения, необходимого для того, чтобы НПО была официально учреждена. В одном из случаев полиция применила против правозащитников силу, с тем чтобы не допустить их в помещения государственного органа, принимающего заявления о регистрации. Все чаще отмечаются случаи, когда при получении негативного ответа на просьбу о регистрации правозащитникам не сообщают о причинах отказа.

Процедура подачи апелляции

59. Отсутствие ответа или мотивированного решения затрудняло подачу правозащитниками апелляций на решение об отклонении их заявлений на регистрацию. Даже в случае получения правозащитниками ответа они сталкивались с трудностями при осуществлении своего права на подачу апелляции ввиду сложности этого процесса и того, что процедуры требуют большой затраты времени и рассматривающие апелляцию органы зависимы от правительства.

Регистрирующие власти

60. Важно, чтобы занимающийся рассмотрением заявок орган не зависел от правительства, с тем чтобы обеспечить справедливый характер процесса регистрации. Информация, полученная Специальным представителем, свидетельствует о том, что правительства все более политизируют процесс регистрации в ущерб деятельности правозащитников. В большом числе случаев заявки на регистрацию рассматриваются правительственными министерствами и даже службами безопасности, тесно связанными с правительством. В соответствии с большим числом новых законов создаются регистрационные советы, члены которых назначаются по усмотрению правительства. В одном государстве министр государственной службы, труда и социального обеспечения имеет право выбирать председателя регистрационного совета, который заслушивает и направляет апелляции в отношении решений совета и назначает сотрудников для проверки дел НПО.

Повторная регистрация

61. После принятия новых законов многие государства потребовали от существующих правозащитных организаций пройти повторную регистрацию с учетом нового режима и использовали это требование для контроля за деятельностью НПО, выступавших с критикой политики правительства. Специальный представитель был проинформирован о том, что это привело к тому, что был отменен законный статус многих уже зарегистрированных организаций. Кроме того, правозащитники часто должны повторно регистрировать их организации после незначительных изменений в их уставе, руководстве или членском составе, что приводит к неоправданно большим затратам времени и отвлекает людские и финансовые ресурсы от правозащитной работы. Хотя изменения, затрагивающие существование НПО, могут обуславливать необходимость повторной регистрации, по мнению Специального представителя, небольшие изменения, такие, как изменения адреса, членского состава, руководства, правил процедуры и т.д., которые не меняют характера организации, могли бы более конструктивно регулироваться при помощи простого уведомления.

В. Ограничения на регистрацию международных НПО

62. Хотя лишь меньшинство стран отказывают иностранным правозащитникам в праве на свободное объединение, во многих странах в этой связи предъявляются отдельные более ограничительные режимы. В частности, некоторые государства требуют, чтобы по крайней мере 50 процентов членом-основателей являлись гражданами их стран. Другие требуют, чтобы международные НПО получали предварительное разрешение до начала своей деятельности в той или иной стране. Часто это разрешение зависит от положительного мнения министерства иностранных дел. В других случаях международные НПО, располагающиеся в той или иной стране, являются объектом применения дополнительных требований к подаче заявлений, например большее минимальное число членом или обязательство располагать отделением за рубежом, с тем чтобы получить право на регистрацию в категории «международная ассоциация». Международные правозащитные группы сообщили, что эти дискриминационные режимы привели к задержкам и иногда мешали регистрации и деятельности в ряде стран.

С. Государственная проверка руководства и деятельности НПО

Государственная проверка администрации организаций

63. В тех случаях, когда государственные органы располагают правом контролировать процесс управления НПО и участвовать в нем, возникает угроза независимости и деятельности правозащитников. В одном государстве закон предоставляет властям право контролировать процесс выборов членом совета организации, отводить ряд кандидатов и просить, чтобы внутреннее решение отменялось, когда считается, что оно противоречит национальным нормам. В другой стране закон на деле позволяет властям определять оклады сотрудников правозащитных НПО, приостанавливать деятельность административного совета организации и заменять его членом; в 1995 году в соответствии с этим законом государственные органы приостановили деятельность всех членом

правления НПО, занимавшиеся вопросами прав женщин, по необоснованным обвинениям в ненадлежащем управлении и ненадлежащем использовании средств, и заменили попечителей лицами, связанными с правительством.

Государственная проверка целей деятельности организаций

64. Одна из основных проблем, с которой правозащитники сталкиваются при применении законов об НПО, касается использования расплывчатых, нечетких и иногда чрезмерно широких определений законных оснований для ограничения свободы объединения, которые позволяют применять различные толкования в большей степени с учетом правительственной политики, чем с учетом строго правовых соображений.

65. Во многих государствах «обоснованные» ограничения использовались для ограничения свободы объединения правозащитников, для отказа в регистрации правозащитных организаций или для оправдания их закрытия. В ряде стран закон позволяет властям запрещать организации, которые демонстрируют признаки «экстремизма» в их деятельности, планах или заявлениях. В других запрещены мероприятия, которые «угрожают национальному единству», «нарушают общественный или моральный кодексы» или «носят политический характер». Еще в одном государстве организации могут быть запрещены за мероприятия, «угрожающие целостности и безопасности государства, за участие в пропаганде войны или расовой, национальной и религиозной вражды, или если они угрожают физическому и психическому благосостоянию граждан». Определение того, относится какая-либо организация к одной из этих нечетко установленных категорий, оставляется на усмотрение властей, которые все чаще включают в нее любые организации, критикующие правительство, что открывает возможности для уголовного преследования за правозащитную деятельность.

66. В частности, НПО, которые информируют о нарушениях прав человека властями, обвинялись в подрыве «целостности государства» или «очернительстве государства». В одном случае НПО, занимающаяся вопросами прав меньшинств, была обвинена в том, что она угрожает целостности государства в связи с использованием одного из языка меньшинства на плакате. В другом случае, НПО, занимающаяся вопросами защиты прав гомосексуалистов и лесбиянок, не смогла получить регистрацию в связи с тем, что цели ее деятельности рассматривались в качестве неэтичных и «аморальных». Специальный представитель испытывает особую обеспокоенность в связи с практикой ряда государств, по которой организации, занимающиеся вопросами прав меньшинств или выступающие за демократические права и конституционные или законодательные реформы, на систематической основе относятся к категории незаконных и, в некоторых случаях, даже террористических организаций. Она с озабоченностью отмечает, что ряд государств рассматривают гражданское общество в целом и правозащитные организации в частности в качестве групп, единственная задача которых должна заключаться в содействии правительству в достижении его целей.

Государственная проверка мероприятий НПО

67. Во многих странах законы об НПО включают ограничения на виды деятельности, которыми могут заниматься правозащитные организации. В частно

сти, некоторые законы определяют ограничительные перечни разрешенных мероприятий, в то время как другие запрещают НПО заниматься «политической» или «профсоюзной» деятельностью, не определяя это понятие. Такие формулировки ставят правозащитные НПО, предоставляющие юридическую помощь, выступающие за реформу судебной системы, наблюдающие за проведением выборов или защищающие права политических заключенных, в такое положение, при котором их мероприятия могут быть объявлены незаконными. В одном случае закон поручает регистрирующему органу «предоставлять НПО политические руководящие принципы для согласования их мероприятий с учетом национального плана развития». В одной из последующих статей тот же закон предоставляет этому органу право «расследовать и рассматривать любой вопрос», с тем чтобы обеспечить соблюдение НПО их собственного статута. Государства использовали эти положения против правозащитных организаций для ограничения их мероприятий, с тем чтобы они соответствовали стратегиям государства и принятым законам, по которым правозащитные организации рассматриваются в качестве простых партнеров по вопросам реализации правительственных стратегий.

68. Мероприятия правозащитных НПО также в значительной мере пострадали от обременительных правовых требований постоянно информировать власти об их деятельности. Требования, предусматривающие необходимость того, чтобы организации представляли правительству ежегодные доклады, экземпляры административных решений и предварительные уведомления о любых организуемых ими мероприятиях, использовались для вмешательства в процесс осуществления программ по правам человека.

69. Специальный представитель получала все большее число утверждений о вмешательстве государственных субъектов, наиболее часто сотрудников сил безопасности и полиции, в деятельность НПО. Правозащитным организациям мешали проводить семинары, конференции и практикумы по вопросам прав человека. В некоторых случаях вмешательство в деятельность в области прав человека включало попытки помешать НПО опубликовать доклады о нарушениях прав человека путем конфискации книг и публикаций. В 2003 году группе матерей было запрещено провести конференцию по вопросу о смертной казни на том основании, что их ассоциация не была зарегистрирована. В 2003 году действовавшие на основе закона о военном положении представители власти одной страны прервали учебный практикум и попытались записать имена всех его участников. В другом случае сотрудники полиции прибыли на практикум по вопросам права голосовать и участвовать в выборах, попросили всех участников покинуть помещение и силой доставили иностранных преподавателей по вопросам проведения выборов на самолет.

70. Правозащитные организации также сталкиваются с практикой грубого вмешательства со стороны полиции. Специальный докладчик направил сообщения, касающиеся 22 облав с участием представителей правоохранительных учреждений, направленных против правозащитных организаций. Незаконные облавы позволили властям конфисковать документы, досье и базы данных, касающиеся нарушений прав человека, членов организации, свидетельских показаний и расследуемых случаев. Сотрудники правозащитных учреждений также конфисковывали оборудование, в том числе компьютеры и камеры. Такие операции полиции часто проводятся без ордеров на обыск и, в некоторых странах, не один раз. Они представляют собой серьезное вмешательство в работу право

защитных организаций. Конфискация конфиденциальных данных, в частности показаний жертв или свидетелей или списков имен, создает серьезную угрозу деятельности и авторитету правозащитных НПО и может приводить к преследованию соответствующих лиц. В одном случае в ходе рейда полиции были подброшены материалы, предназначавшиеся для того, чтобы скомпрометировать правозащитников. В другом случае сотрудники полиции возвели кардон вокруг НПО, с тем чтобы помешать ей провести митинг солидарности с содержащимся в заключении правозащитником. Кроме того, правозащитники становились объектом наблюдения и прослушивания их служебных телефонов государственными органами, в частности силами безопасности и полиции.

D. Административные и судебные притеснения: причины и процедуры роспуска

71. Еще одна область, имеющая важное значение для правозащитников и касающаяся применения законов об НПО, связана с ненадлежащим использованием положений о прекращении деятельности и роспуске организаций. В ряде стран закон предоставляет министерству безопасности или соответствующему органу право направлять предупреждения организациям. В одной стране такое министерство может после направления двух предупреждений привлечь организацию к суду и в некоторых случаях даже издать приказ о ее закрытии. Власти в соответствующих министерствах превышали их полномочия, направляя предупреждения в качестве средства запугивания правозащитных НПО и угрозы в их адрес. В соответствии с этой процедурой значительное число НПО было привлечено к судебной ответственности или закрыто. В одной стране министерство юстиции на систематической основе возбуждало уголовные дела в отношении правозащитных групп за незначительные административные нарушения, такие, как отличие адреса от официально зарегистрированного, использование ненадлежащих бланков, использование символа, отличающегося от зарегистрированного, изменения в их совете и т.д. Специальный представитель рассмотрел по крайней мере 15 дел правозащитных НПО, привлеченных к судебной ответственности за такие отклонения и за проведение митингов и публикацию докладов о правах человека. В одном случае одной НПО были предъявлены обвинения в распространении новостей поджигательного содержания в связи с тем, что она сообщила о том, что полиция заживо захоронила 50 шахтеров.

72. В некоторых случаях правительственные органы, такие, как министерства и территориальная администрация, располагают полномочиями прекращать деятельность НПО без предварительного судебного разбирательства. В одном случае закон предоставляет территориальной администрации полномочия прерывать на период до трех месяцев деятельность любой ассоциации по причине «нарушения общественного порядка» и министру — полномочия распускать любую ассоциацию, которая отклоняется от своей первоначальной цели или мероприятия которой наносят серьезный ущерб общественному порядку или безопасности государства. Хотя их решения могут обжаловаться в административном суде, соответствующие положения предоставляют государственным властям дискреционные полномочия прекращать деятельность НПО. В одном случае службы безопасности силой закрыли сеть по правам женщин без какого-либо правового обоснования.

73. Ряд законов позволяет регистрирующим властям отменять регистрацию НПО в том случае, если считается, что организация изменила свою цель или занимается вопросами, отличающимися от тех, о которых она объявила. В одном случае была отменена регистрация организации, занимающейся улучшением положения и правами женщин, по той причине, что «в заявке о регистрации общества были указаны неверные данные». Эта организация представила документ о важных проблемах, касавшихся женщин и поставила вопрос о том, были ли они учтены в платформах кандидатов всеобщих выборов.

74. Специальный представитель отмечает, что такие правовые процедуры, даже в тех случаях, когда они не приводят к фактическому закрытию правозащитных организаций, требуют больших затрат времени правозащитников и финансовых и людских ресурсов организаций. В одной стране две основных правозащитных НПО были привлечены к суду в связи с сотнями дел, касавшихся их публикаций, по той причине, что они угрожали территориальной целостности. В результате некоторых судебных разбирательств НПО пришлось заплатить большие штрафы, а в результате других они были оправданы.

Е. Ограничения в отношении финансирования

75. Одним из общих элементов многих недавно принятых законов об НПО, касающихся правозащитников, является наличие ограничительных положений в отношении финансирования. Все большее число внутренних законов включает положение об ограничениях в отношении происхождения тех средств, которые получает НПО, и от НПО требуется получать предварительное разрешение на использование международных средств, поступающих от граждан, находящихся за рубежом, или от иностранных доноров.

76. Банковские счета правозащитных НПО блокировались и их активы «замораживались», с тем чтобы помешать им воспользоваться международными финансовыми средствами. В одном случае министерство внутренних дел запретило одной правозащитной организации воспользоваться второй частью гранта (безвозмездной субсидии) Европейской комиссии, предназначавшегося для финансирования ее мероприятий. В результате этого НПО не смогла заплатить за аренду своего помещения, и ей угрожает выселение. В другом случае правозащитная НПО безвозмездно получила 40 000 долл. США от одного международного донора для осуществления рассчитанного на один год проекта наблюдения за положением в области прав человека и подготовки ежегодного доклада, однако она не смогла начать свою деятельность по той причине, что у нее не было разрешения на получение этого гранта, несмотря на то, что она заранее подала заявку в министерство социальных дел, как это было предусмотрено законом. Ограничения также применялись в отношении того, как правозащитники могут использовать международные средства. Президентский декрет в одной стране запрещает НПО использовать международную помощь для организации «митингов, демонстраций или пикетов» или для «подготовки и распространения пропагандистских документов или для участия в других видах политической деятельности».

77. С учетом ограниченности ресурсов у правозащитных организаций на местном уровне правовые требования в отношении предварительного получения разрешения на использование международных средств серьезно ограничили

способность правозащитников осуществлять их деятельность. В некоторых случаях они создали серьезную угрозу самому существованию правозащитных организаций. Способность правозащитников осуществлять их мероприятия зависит от их способности получать средства и использовать их без необоснованных ограничений в соответствии со статьей 13 Декларации.

78. В то время как во многих странах ассоциации и некоммерческие организации освобождены от налогов, несколько государств используют налогообложение для того, чтобы сдерживать правозащитников от получения средств из-за рубежа. В одном государстве в 2002 году в закон о налогообложении были внесены поправки, включая положение, которое устанавливает 25-процентный налог на все ресурсы, получаемые правозащитными НПО. Это положение носит явно дискриминационный характер, направленный против правозащитных организаций, поскольку оно не применяется к благотворительным обществам, занимающимся вопросами искусства и научных исследований. Правозащитные организации не смогли соблюсти это новое положение, и в настоящее время существует опасность их преследования за нарушение закона.

F. Ограничения в отношении сотрудничества с международными партнерами и НПО по вопросам прав человека и преследование за это

79. Правозащитников преследовали за сотрудничество с международными правозащитными НПО. В одном государстве власти могут запрещать национальной НПО сотрудничать с какой-либо международной организацией и от них не требуется обосновывать их решение. Этот же закон позволяет регистрирующим органам отказывать национальным организациям в присоединении к группам за пределами страны без указания причины для такого ограничения.

G. Надлежащие виды практики и рекомендации в соответствии с Декларацией

80. Хотя многие законы, регулирующие деятельность НПО, обусловили возникновение проблем для правозащитников, другие являются примерами надлежащего вида практики. В этой части доклада Специальный представитель сообщает о существующих видах надлежащей практики для вынесения рекомендаций относительно законодательных положений, которые соответствуют существующим международным правозащитным стандартам, включая Декларацию о правозащитниках.

81. Законы об НПО должны разрабатываться и осуществляться таким образом, чтобы обеспечивать оперативное, легкое и не связанное с затратами создание организаций и получение правосубъектности. Отдельным лицам и субъектам права, национальным или иностранным, и даже органам государства следует разрешать создавать и независимым образом использовать ассоциации для защиты прав человека в соответствии с четко определенными правами, привилегиями и иммунитетами.

82. Специальный докладчик представляет следующие рекомендации:
по вопросу о регистрации:

а) право на регистрацию и обязанность регистрироваться. НПО располагает правом на регистрацию в качестве организации-субъекта права и на соответствующие льготы. Тем не менее Специальный представитель также считает, что регистрация не должна быть обязательной. НПО следует разрешать существовать и осуществлять коллективную деятельность без регистрации, если они пожелают это;

б) благоприятные режимы объявления вместо регистрации. Хотя Специальный представитель признает, что государства могут регулировать свободу объединения, она призывает их принять режимы «объявления» или «извещения», в соответствии с которыми организация рассматривается в качестве правового субъекта сразу после того, как она объявила о своем существовании соответствующим административным органам путем представления основной информации, включая имена и адреса основателя (основателей) и название, адрес, статут и цели организации;

в) ускоренный процесс. В тех случаях, когда существует система регистрации, Специальный представитель подчеркивает, что она должна обеспечивать оперативную регистрацию. Закон должен максимально сократить сроки, в которые государственные органы должны рассмотреть заявление о регистрации; при этом ненаправление такого ответа должно означать, что НПО рассматривается в качестве действующей с правовой точки зрения;

г) обоснование решения. Решения об отказе от регистрации должны быть полностью обоснованы и не могут мотивироваться политическими соображениями. Неспособность предоставить подробные объяснения для такого решения должна приводить к тому, что НПО будет рассматриваться в качестве действующей с правовой точки зрения;

д) четкие и доступные для общественности критерии и процедуры регистрации. Законы об НПО должны содержать четкую и доступную информацию о процедурах регистрации. Официальные документы, содержащие подробную информацию о необходимых мерах и документации для регистрации, включая образцы заявлений, должны быть доступны для НПО и распространены среди всех государственных органов. Следует провести подготовку или обучение в целях обеспечения единообразного применения закона и предупреждения произвольных толкований критериев для регистрации;

е) необходимые документы. Законы об НПО должны предотвращать предъявление чрезмерно обременительных просьб о предоставлении ненужных документов. Документация, необходимая для регистрации, должна предназначаться только для целей регистрации и не должна использоваться для разведывательных или других целей;

ж) презумпция легальности. Деятельность НПО должна рассматриваться в качестве законной, если не доказано иного, в частности в ходе всего процесса регистрации;

з) независимость регистрирующих органов. Регистрирующие органы должны быть независимы от правительства и включать представителей гражданского общества. В частности, члены таких органов не должны назначаться правительством напрямую или по его усмотрению;

i) повторная регистрация. В случае принятия нового закона все зарегистрированные до этого НПО должны рассматриваться в качестве продолжающих законную деятельность и им следует предоставить возможность воспользоваться ускоренными процедурами их повторной регистрации;

j) процесс обжалования. Все НПО, заявки которых были отклонены регистрирующим органом, должны располагать возможностью обжаловать это решение в независимом суде;

k) иностранные НПО. Иностранные НПО, осуществляющие свои мероприятия в целях поощрения прав человека, должны иметь права на регистрацию и функционирование без дискриминации с учетом только тех требований, которые необходимы исключительно для определения целей добропорядочности;

l) финансирование. Правительства должны разрешать НПО пользоваться иностранными средствами в рамках международного сотрудничества, на которое гражданское общество имеет право в той же степени, что и правительство. Единственные законные требования в отношении таких НПО должны касаться только обеспечения транспарентности;

что касается целей и деятельности правозащитных НПО:

m) правительственные органы должны воздерживаться от вмешательства априори в деятельность по достижению целей НПО. Законный характер целей организации и ее соответствие положениям закона должны рассматриваться только в случае направления жалобы в отношении организации. Только независимый судебный орган должен располагать полномочиями на рассмотрение целей организации и определение того, противоречат ли они существующим законам;

n) деятельность правозащитников по защите прав человека не должна являться объектом каких-либо ограничений при том условии, что они уважают принцип транспарентности и ненасилия. Законные цели должны включать право участвовать в защите норм прав человека, включая укрепление демократических прав, пропаганду конституциональных реформ, распространение мнений и фактов, касающихся критики политики и действий правительства, и выступление за обеспечение подотчетности государства, но не ограничиваясь ими;

o) следует четко определить любые ограничения по причине «общественного порядка/морали/этики» и любые критерии, предназначенные для ограничения свободы объединения. Любые правозащитные мероприятия должны быть полностью освобождены от этих ограничений;

p) государствам следует запретить по закону вмешиваться в управление и деятельность НПО. В частности, Специальный представитель призывает государства отменить правовые положения, допускающие какой-либо контроль со стороны государства за мероприятиями, осуществляемыми в защиту прав человека. В тех случаях, когда возникают вопросы в отношении деятельности какой-либо организации, они должны доводиться до сведения справедливого, беспристрастного и независимого судебного органа с использованием процедур, которые являются транспа

рентными, реализуются в соответствии с принципами надлежащего процесса и открыты для общественной и международной проверки;

q) государствам следует принять обязательства по подготовке сотрудников их органов, в частности сотрудников полиции и сил безопасности, по вопросу о том, каким образом применять закон на местном уровне, с тем чтобы обеспечить понимание, уважение и защиту свободы объединения правозащитников;

что касается прекращения деятельности и закрытия НПО:

r) прекращение деятельности. Правительственным органам не следует предоставлять полномочия на произвольное прекращение деятельности правозащитных групп. Только суды должны иметь право издавать приказ о прекращении деятельности и только в случаях наличия явной и непосредственной угрозы, которая может быть напрямую связана с такой деятельностью и которая может быть объективно установлена;

s) роспуск. Меры правительства в отношении НПО должны носить пропорциональный характер и подлежать обжалованию и рассмотрению в судебном порядке. Административные отклонения или несущественные изменения в специфике какой-либо организации никогда не должны рассматриваться в качестве достаточных оснований для закрытия организации;

что касается финансирования:

t) закон должен обеспечивать и поощрять доступ к средствам, в том числе из иностранных источников, для целей защиты прав человека.
