



## Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
4 August 2009  
Russian  
Original: English

---

### Шестидесят четвертая сессия

Пункт 71(b) предварительной повестки дня\*

**Поощрение и защита 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 настоящий доклад, представленный Специальным докладчиком по вопросу о положении правозащитников Маргарет Секаггия в соответствии с резолюцией 62/152 Генеральной Ассамблеи.

---

\* A/64/150.



## Доклад Специального докладчика по вопросу о положении правозащитников

### *Резюме*

В настоящем докладе основное внимание уделяется праву на свободу ассоциации, содержанию этого права и его практической реализации. В докладе рассматриваются и более глубоко анализируются взаимосвязанные вопросы, о которых шла речь в предыдущих докладах, включая доклад бывшего Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о правозащитниках (A/59/401), представленный Генеральной Ассамблее на ее пятьдесят девятой сессии.

Во вступительной части доклада указываются причины, обусловившие необходимость вернуться к рассмотрению вопроса о праве на свободу ассоциации пять лет спустя после представления предыдущего доклада.

В первой части доклада Специальный докладчик проводит анализ правовых рамок защиты права на свободу ассоциации на международном и региональном уровнях. Она подробно говорит о сфере охвата и содержании этого права и проводит анализ допустимых ограничений.

Во второй части доклада говорится о юриспруденции и работе механизмов наблюдения. Специальный докладчик приводит в качестве примеров дела, представленные как международным, так и региональным механизмам, и демонстрирует, каким образом различные системы взаимодополняют и усиливают друг друга. Решения Комитета по правам человека, Африканской комиссии по правам человека, Межамериканского суда по правам человека и Европейского суда по правам человека помогают получить представление о сфере охвата и содержании права на свободу ассоциации.

В третьей части доклада Специальный докладчик говорит об основных тенденциях в контексте реализации права на свободу ассоциации, в том числе о трудностях, с которыми сопряжены создание и регистрация правозащитных ассоциаций, и применении уголовных наказаний за деятельность незарегистрированных субъектов; отказе в регистрации и отмене регистрации; и обременительных и отнимающих много времени процедурах регистрации. Она также приводит примеры введения ограничений на регистрацию международных неправительственных организаций, осуществления надзора и контроля со стороны правительства и преследования в административном и судебном порядке. И наконец, в докладе приводятся примеры введения ограничений на доступ к финансовым ресурсам.

В заключительной части доклада приводятся примеры передовых методов практической деятельности и рекомендации в отношении устранения выявленных проблем и пробелов.

## Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	4
II. Правовые рамки и механизмы наблюдения .....	5
A. Сфера охвата и содержание права на свободу ассоциации .....	7
B. Допустимые ограничения права на свободу ассоциации .....	9
III. Юриспруденция и мнения Комитета по правам человека и региональных механизмов по правам человека .....	10
A. Вопрос о праве на свободу ассоциации в работе Комитета по правам человека .....	10
B. Юриспруденция Африканской комиссии по правам человека .....	11
C. Юриспруденция Межамериканского суда по правам человека .....	12
D. Юриспруденция Европейского суда по правам человека .....	14
IV. Правозащитники и право на свободу ассоциации: мероприятия и мнения Специального докладчика .....	16
A. Основные тенденции .....	16
B. Трудности в деле создания и регистрации правозащитных ассоциаций и уголовные наказания за незарегистрированную деятельность .....	17
C. Ограничения в отношении регистрации международных неправительственных организаций .....	21
D. Ограничение на деятельность: надзор и контроль со стороны правительства .....	21
E. Преследование в административном и судебном порядке: основания для роспуска и соответствующие процедуры .....	23
F. Доступ к финансовым ресурсам .....	24
V. Выводы и рекомендации .....	26

## I. Введение

1. Настоящий доклад является вторым докладом, представляемым Генеральной Ассамблее Специальным докладчиком по вопросу о положении правозащитников, и девятым докладом, представляемым во исполнение мандата, связанного с положением правозащитников, с момента учреждения этого мандата в 2000 году. Доклад представляется во исполнение резолюции 62/152 Генеральной Ассамблеи.

2. Обзор мандата, касающегося положения правозащитников, был проведен Советом по правам человека на его седьмой сессии, в марте 2008 года, когда был назначен новый Специальный докладчик. Она приступила к выполнению своих обязанностей 1 мая 2008 года.

3. Настоящий доклад является обновленным вариантом доклада, который был представлен в 2004 году Генеральной Ассамблее Хиной Джилани, бывшим Специальным представителем Генерального секретаря по вопросу о положении правозащитников<sup>1</sup>. В том докладе Специальный представитель подробно рассказала о проблемах, с которыми сопряжены создание и регистрация правозащитных ассоциаций; строгом контроле государства за управлением неправительственными организациями и их деятельностью; случаях их преследования в административном и судебном порядке и причинах и процедурах их роспуска; и об ограничении их доступа к финансовым ресурсам.

4. Специальный докладчик полагает, что за последние пять лет, которые прошли после представления доклада бывшего Специального представителя, произошли серьезные изменения с точки зрения как законодательных рамок деятельности НПО, так и практики государств, применяемой в отношении права на свободу ассоциации, и что это обуславливает необходимость представления последующего доклада.

5. Специальный докладчик хотела бы также провести анализ соответствующих правовых рамок, как на международном, так и на региональном уровне, права на свободу ассоциации. С учетом этого в докладе проводится общий обзор практики применения международными региональными механизмами соответствующих правовых рамок и определения содержания права на свободу ассоциации.

6. Специальный докладчик хотела бы выразить свою серьезную обеспокоенность в отношении положений национальных законодательств, касающихся функционирования неправительственных организаций. За последние пять лет, которые прошли со времени публикации предыдущего доклада по данной теме, все большую силу набирала тенденция к принятию ограничительных законов, регулирующих функционирование неправительственных организаций, цель которых заключается в том, чтобы внести разлад в их работу, а в некоторых случаях и добиться ее полного прекращения.

---

<sup>1</sup> A/59/401.

## II. Правовые рамки и механизмы наблюдения

7. Право на свободу ассоциации признано в ряде международных и региональных документов — как имеющих юридическую силу, так и не имеющих таковой. Защита права на свободу ассоциации является одним из элементов фундамента, на котором зиждется любое демократическое общество, и между демократией, плюрализмом и свободой ассоциации существует прямая связь<sup>2</sup>.

8. Хотя право на свободу ассоциации впервые было закреплено на международном уровне в Международном пакте о гражданских и политических правах<sup>3</sup>, эта кодификация в значительной степени обусловлена предыдущими важными документами в данной области, особенно Всеобщей декларацией прав человека<sup>4</sup> и различными конвенциями Международной организации труда, которые были приняты по этому вопросу.

9. В статье 20 Всеобщей декларации прав человека было заявлено, что каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций; и что никто не может быть принуждаем вступать в какую-либо ассоциацию.

10. Из содержащейся в Декларации формулировки явствует, что свобода ассоциации и свобода собраний тесно связаны между собой. Однако предложение о том, чтобы рассматривать их совместно в рамках Международного пакта о гражданских и политических правах, было отвергнуто<sup>5</sup>. Тем не менее два этих права тесно взаимосвязаны, дополнительным свидетельством чего являются их формулировки и практическая реализация.

11. Статья 22 Международного пакта о гражданских и политических правах гласит:

«1. Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

2. Пользование этим правом 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 свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции.

3. Ничто в настоящей статье не дает право Государствам, участвующим в Конвенции Международной организации труда 1948 года относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию, принимать законодательные акты в ущерб гарантиям, предусматриваемым в указанной Конвенции, или применять закон таким образом, чтобы наносился ущерб этим гарантиям».

<sup>2</sup> The European Court of Human Rights has reaffirmed this relationship on numerous occasions; see for example *Gorzelik and others v. Poland*, no 44158/98, para 88.

<sup>3</sup> См. резолюцию 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи, приложение.

<sup>4</sup> См. резолюцию 217 А (III) Генеральной Ассамблеи.

<sup>5</sup> Manfred Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, p. 496, 2<sup>nd</sup> revised edition (N.P. Engel, 2005), p. 496.

12. Свобода ассоциации находится «на стыке» гражданских и политических прав<sup>5</sup>. Будучи одним из гражданских прав, она обеспечивает защиту от произвольного вмешательства государственных или частных агентов в тех случаях, когда, в силу какой бы то ни было причины или цели, индивидум хочет вступить в ассоциацию с другими или уже сделал это. Будучи одним из политических прав, она является одной из неотъемлемых предпосылок существования и функционирования демократии, поскольку политические интересы можно эффективно отстаивать лишь в сообществе с другими людьми.

13. Статья 22 также гарантирует и традиционное экономическое право: свободу профсоюзов. Хотя право создавать профсоюзы и присоединяться к ним регулируется в статье 8 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, дополнительные гарантии такого права закреплены в статье 22, с тем чтобы подчеркнуть, что это не только экономическое, но и социальное право<sup>6</sup>.

14. В статье 2 Конвенции № 87 о свободе ассоциации и защите права на организацию Международной организации труда (МОТ) говорится, что:

«Трудящиеся и предприниматели без какого бы то ни было различия имеют право создавать по своему выбору организации без предварительного на то разрешения, а также право вступать в такие организации на единственном условии подчинения уставам этих последних».

15. Право на свободу ассоциации, в контексте работы правозащитников, также закреплено в статье 5 Декларации о правозащитниках<sup>7</sup>:

«В целях поощрения и защиты прав человека и основных свобод каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, на национальном и международном уровнях:

[...]

b) создавать неправительственные организации, ассоциации или группы, вступать в них и участвовать в их деятельности».

16. Аналогичные формулировки можно видеть в документах, принятых на региональном уровне. Пункт 1 статьи 11 Европейской конвенции о правах человека; пункт 1 статьи 10 Африканской хартии прав человека и народов; статья 16 Американской конвенции о правах человека; и статья 28 Арабской хартии прав человека — все они гарантируют право на свободу ассоциации с другими.

17. В Европейской конвенции о правах человека свобода собраний и объединений рассматривается как единое целое, так же, как и во Всеобщей декларации прав человека. В пункте 1 статьи 11 этой Конвенции говорится:

«1. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в них для защиты своих интересов.

<sup>6</sup> Ibid, p. 497.

<sup>7</sup> Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (резолюция 53/144 Генеральной Ассамблеи, приложение).

2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности и общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступности, защиты здоровья и нравственности или для защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции и государственного управления».

18. В пункте 1 статьи 10 Африканской хартии прав человека и народов предусмотрено, что «каждый человек имеет право на свободу ассоциаций, при условии соблюдения им закона». Хотя в других документах цель ассоциации конкретно не указана, в статье 16 Американской конвенции о правах человека содержится неисчерпывающий перечень целей, к которым могут стремиться ассоциации и к числу которых относятся такие, как идеологические, религиозные, политические, экономические, трудовые, социальные, культурные, спортивные или другие цели<sup>5</sup>.

#### **А. Сфера охвата и содержание права на свободу ассоциации**

19. Свобода ассоциации обычно определяется как право на ассоциацию с другими в тех или иных общих интересах<sup>8</sup>. Бывшая Европейская комиссия по правам человека определила свободу ассоциации следующим образом: «Свобода ассоциации представляет собой общую способность граждан объединяться без необоснованного вмешательства государства в ассоциации в интересах достижения различных целей»<sup>9</sup>. Европейский суд по правам человека в контексте своей работы четко заявил, что статья 11 не преследует цель обеспечения защиты простой группы людей, желающих «составить друг другу компанию»; из этого следует, что та или иная группа людей, для того чтобы она могла считаться ассоциацией, должна иметь какую-либо институциональную структуру, пусть даже и неформальную<sup>10</sup>.

20. В статье 22 Международного пакта о гражданских и политических правах конкретно не перечисляются возможные цели той или иной ассоциации. Предполагается, что защитная сфера охвата этой статьи является широкой. Статья 22 защищает религиозные общества, политические партии, коммерческие предприятия и профсоюзы точно так же, как она защищает культурные или правозащитные организации, футбольные клубы или ассоциации филателистов<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> S. Joseph, J. Schultz, M. Castan, *The International Covenant on Civil and Political Rights. cases, materials and commentary* (Oxford University Press, 2000).

<sup>9</sup> Freedom of association, Thematic monitoring report presented by the Secretary General and decisions on follow-up action taken by the Committee of Ministers. CM Monitor 2005, volume I final revised, 11 October 2005, para 1.b.4.

<sup>10</sup> Ibid., para. 1.a.5.

<sup>11</sup> Manfred Novak, *UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, p. 497, 2<sup>nd</sup> revised edition (N.P.Engel 2005).

21. Для того чтобы пользоваться защитой в соответствии со статьей 22, ассоциациям нет необходимости быть юридическими лицами, ассоциации de facto пользуются такой же защитой. Тем не менее, как упоминалось выше, даже организации de facto должны иметь ту или иную институциональную структуру.

22. Свобода ассоциации в соответствии с положениями статьи 22 Международного пакта о гражданских и политических правах представляет собой право индивидуума создавать ассоциацию с единомышленниками или вступать в уже существующую ассоциацию. В то же время она охватывает и коллективное право существующей ассоциации проводить мероприятия в интересах всех ее членов. Поэтому государства-участники не могут запрещать создание ассоциаций или проведение ими мероприятий, а также каким-либо иным образом вмешиваться в их деятельность<sup>12</sup>. Впоследствии это было подчеркнуто Европейским судом по правам человека, когда он провозгласил, что «право, гарантируемое статьей 11, было бы преимущественно теоретическим или иллюзорным, если бы оно ограничивалось лишь правом на создание ассоциации, поскольку национальные власти могли бы незамедлительно распустить эту ассоциацию [...]. Отсюда следует, что обеспечиваемая статьей 11 защита охватывает весь период существования той или иной ассоциации [...]<sup>13</sup>».

23. Помимо своих «индивидуальных» и «коллективных» измерений свобода ассоциации также имеет один позитивный и один негативный аспект: право на свободу ассоциации и свобода не вступать в ассоциации с другими. В статье 22 подчеркивается право на свободу ассоциации, а это означает, что формирование ассоциации и членство в ней должны носить добровольный характер. Обязательное членство в той или иной ассоциации (так называемые соглашения о приеме на работу только членов определенного профсоюза) противоречит понятию свобода ассоциации. Это также относится и к свободе выбора организаций, в которых тот или иной человек хотел бы состоять. Когда в той или иной стране имеется лишь одна организация, занимающаяся поощрением прав человека, а тот или иной человек не согласен с ее методами и целями, его или ее свободу ассоциации нельзя считать реализованной только потому, что он или она не принуждается к вступлению в эту организацию. Наоборот, в пункте 1 статьи 22 также гарантируется право создавать совместно с единомышленниками вторую правозащитную организацию<sup>14</sup>. Поэтому ситуация, при которой власти не разрешают создавать новую организацию на основании того, что одна такая организация в этой области уже существует, не полностью согласуется с этим правом и должна быть оправдана одним из аргументов, которые приводятся в пункте 2 статьи 22 Международного пакта о гражданских и политических правах<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Ibid., p. 498.

<sup>13</sup> *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, no. 19392/92, para. 33, European Court of Human Rights 1998–I.

<sup>14</sup> Manfred Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, p. 500, 2nd revised edition (N. P. Engel 2005).

<sup>15</sup> Right to freedom of association — Human rights defenders briefing paper series, April 2009, International Service for Human Rights, part I.1.



24. В статье 5 Декларации о правозащитниках говорится:

«В целях поощрения и защиты прав человека и основных свобод каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, на национальном и международном уровнях: [...]

b) создавать неправительственные организации, ассоциации или группы, вступать в них и участвовать в их деятельности».

25. Поскольку в Декларации говорится о праве каждого участвовать в деятельности неправительственных организаций в ней дополнительно подчеркивается имплицитный коллективный характер ассоциаций, которые проводят свои мероприятия в общих интересах своих членов без необоснованного вмешательства со стороны государства.

## **В. Допустимые ограничения права на свободу ассоциации**

26. Право на свободу ассоциации не является абсолютным; на него распространяются ограничения, аналогичные тем, которые распространяются на другие подобные положения Пакта и региональных правозащитных документов. В пункте 2 статьи 22 конкретно оговариваются те случаи, когда такие ограничения являются допустимыми. Для того чтобы то или иное ограничение права на свободу ассоциации являлось обоснованным, оно должно в целом удовлетворять следующим условиям: а) оно должно быть предусмотрено законом; б) оно может быть введено только в интересах реализации одной из целей, перечисленных в пункте 2; и с) в демократическом обществе оно должно быть необходимым для достижения одной из этих целей. Такие ограничения могут вводиться в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

### **Предусмотрено законом**

27. Любое ограничение права на свободу ассоциации является допустимым только тогда, когда удовлетворены все эти условия. Термин «предусмотрено законом» четко указывает на то, что ограничения права на свободу собраний являются обоснованными лишь тогда, когда они вводятся законом (на основе постановления парламента или эквивалентной неписанной нормы общего права), и не являются допустимыми, если они вводятся на основе правительственных указов или других аналогичных административных распоряжений. Представляется резонным предположить, что то или иное вмешательство является «предусмотренным законом» лишь тогда, когда оно основано на каком-либо должным образом принятом законе, положении, указе, распоряжении или решении того или иного судебного органа. В противоположность им указы *ultra vires* должностных лиц правительства, как представляется, не являются «предусмотренными законом», по крайней мере, если они в результате оказываются неимеющими силы<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Leon E. Irish, Karla W. Simon, "Freedom of Association: Recent developments regarding the 'Neglected Right'", *International Journal of Non-Profit Law*, vol. 3, Issue 2, December 2000.

### **Необходимы в демократическом обществе**

28. Более того, ограничения должны являться «необходимыми в демократическом обществе», а это означает, что «наличие и функционирование множества различных ассоциаций, включая те, которые мирными способами отстаивают идеи, не пользующиеся поддержкой правительства или большинства населения, является одним из принципов любого демократического общества. Поэтому наличие любого разумного или объективного оправдания для ограничения свободы ассоциации является недостаточным. Государство-участник должно также продемонстрировать, что запрещение ассоциации и уголовное преследование лиц за принадлежность к таким организациям являются действительно необходимыми для предотвращения реальной, а не всего лишь гипотетической угрозы национальной безопасности или демократическому порядку и что менее решительные меры являлись бы недостаточными для достижения этой цели»<sup>17</sup>.

29. Идеи, которые «задевают, шокируют или возмущают», защищены в соответствии с правом на свободное выражение мнений. Таким образом, ассоциации, которые занимают противоположные позиции или критикуют правительство таким образом, что это «задевает, шокирует или возмущает», в соответствии с Конвенцией полностью защищены. Если говорить кратко, то ассоциации, по сути, пользуются полной свободой выражения своего мнения. Это — чрезвычайно важный элемент, который необходим для существования «демократического общества». Принцип пропорциональности также требует тщательно соизмерять строгость той или иной меры с конкретной причиной, послужившей поводом для вмешательства<sup>18</sup>.

### **Законные основания для вмешательства**

30. Предусмотренное законом посягательство на свободу ассоциации может быть оправдано лишь в том случае, если оно преследует «законные цели», в соответствии с которым оно необходимо: в интересах государственной или общественной безопасности; общественного порядка; охраны здоровья и нравственности населения; или защиты прав и свобод других лиц<sup>19</sup>.

## **III. Юриспруденция и мнения Комитета по правам человека и региональных механизмов по правам человека**

### **A. Вопрос о праве на свободу ассоциации в работе Комитета по правам человека**

31. Комитет еще не опубликовал замечание общего порядка о свободе ассоциации и занимался лишь относительно небольшим числом подобных дел в своей работе. И даже эти дела в большинстве своем не связаны с неправитель-

<sup>17</sup> Сообщение № 1119/2002, *Ли против Республики Корея*, 824 Комитет по правам человека за 2005 год, том II, приложение V, раздел U, пункты 7.2–7.3.

<sup>18</sup> Manfred Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, p. 505, 2nd revised edition (N. P. Engel 2005).

<sup>19</sup> См. Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 22, пункт 2.

ственными организациями или ассоциациями. В рамках одного из таких дел<sup>20</sup> речь шла о праве на забастовку, а также о том, не нарушает ли один из нынешних законов Канады, запрещающий работникам провинциальных органов бастовать, их права на свободу ассоциации. Еще одно дело, которым занимался Комитет, было связано с тем, что одна из региональных торговых палат постановила взимать ежегодные членские взносы с одной из гостиниц<sup>21</sup>.

32. В рамках одного из дел, которое в большей степени имеет отношение к рассматриваемому вопросу, автор утверждал, что вынесение ему обвинительного приговора за членство в Корейской федерации студенческих советов представляло собой необоснованное ограничение его права на свободу ассоциации<sup>22</sup>. В заключениях Комитета содержались весьма ценные замечания относительно требования, касающегося ограничений, «необходимых в демократическом обществе», о чем говорилось ранее, а также о наличии и функционировании множества различных ассоциаций в демократическом обществе.

## **В. Юриспруденция Африканской комиссии по правам человека**

33. Комиссия уделяет большое внимание праву на свободу ассоциации, которое играет чрезвычайную роль в нынешнем процессе демократизации в Африке и которое все еще зачастую находится под угрозой со стороны многих государств-участников<sup>23</sup>. Комиссия также посвятила одну из своих резолюций<sup>24</sup> праву на свободу ассоциации, в которой отмечалось, что «компетентные органы не должны попираť положения конституции или подрывать основные права, гарантируемые конституцией и международными стандартами»<sup>24</sup>, и что, «регулируя применение данного права, компетентные органы не должны принимать положения, которые будут ограничивать эту свободу»<sup>24</sup>.

34. В сообщении, которое было представлено в связи с одним из указов правительства Нигерии, Комиссия указала, что было нарушено право на свободу ассоциации. Вышеупомянутым указом правительство Нигерии сформировало новый руководящий орган Коллегии адвокатов Нигерии (Руководящий орган) и постановило, что 97 из 128 членов этого органа будут назначаться правительством.

35. Комиссия отметила:

«Право на свободу ассоциации провозглашено как одно из прав человека, и первая и главная обязанность государства заключается в том, чтобы воздерживаться от создания препятствий для свободного формирования ассоциаций. Граждане в целом должны всегда обладать возможностью вступать, без вмешательства государства, в ассоциации в интересах реализации различных целей. Регулируя применение этого права, компетент-

<sup>20</sup> Case no. 118/1982, *J. B. et al v. Canada*, HRC 1986 Report, annex IX, sect. B, para. 6.4.

<sup>21</sup> Дело № 1002/2001, *Вильмант против Австрии*, доклад Комитета по правам человека за 2004 год, том II, раздел W, пункты 9.3–9.5.

<sup>22</sup> Дело № 1119/2002, *Ли против Республики Корея*, доклад Комитета по правам человека за 2005 год, том II, приложение V, раздел U, пункты 7.2–7.3.

<sup>23</sup> Fatsah Ouguerouz, *The African Charter on Human and Peoples' Rights: a comprehensive agenda for human dignity and sustainable democracy in Africa* (Martinus Nijhoff Publishers 2003).

<sup>24</sup> African Commission on Human and Peoples' Rights, resolution 5 (XI) 92: Resolution on the right to freedom of association (1992).

ные органы не должны принимать положения, которые будут ограничивать реализацию этой свободы. Компетентные органы не должны попира́ть положения конституции или подрывать основные права, гарантируемые конституцией и международными стандартами<sup>25</sup>».

36. Она также сочла, что, поскольку в Руководящем органе доминируют представители правительства, а сам этот орган имеет широкие дискреционные полномочия, его функционирование препятствует осуществлению права Коллегии адвокатов Нигерии на свободу ассоциации.

37. За время, прошедшее после рассмотрения его сообщения «*Организация за гражданские свободы, от имени Коллегии адвокатов Нигерии, против Нигерии*», Комиссия не занималась дальнейшим развитием своего толкования статьи 10. Она пришла к выводу о том, что имели место нарушения данной статьи, о которых говорилось в других сообщениях, поданных против Нигерии<sup>26</sup> и Замбии<sup>27</sup>. Что касается дела против Нигерии, то Комиссия пришла к выводу, что явное негативное предвзятое отношение правительства к организации «Движение за выживание народа огони» (МОСОП) равносильно нарушению пункта 1 статьи 10 Африканской хартии прав человека и народов<sup>28</sup>.

38. Специальный докладчик Африканской комиссии по правам человека и народов по вопросу о правозащитниках в Африке, Рейни Алапини-Гансу, в своем последнем докладе подтвердила, что

«право на свободу ассоциации, к сожалению, все еще не является реальностью, и в большинстве стран его осуществление по-прежнему остается реальной проблемой как в плане его трактования в законах, так и в плане его практического осуществления. Такое же положение дел отмечается в Того, Анголе, Тунисе и ряде других стран на нашем континенте»<sup>29</sup>.

### **С. Юриспруденция Межамериканского суда по правам человека**

39. Межамериканский суд по правам человека занимался вопросом о праве на свободу ассоциации главным образом в рамках дел, связанных с деятельностью профсоюзов, что, однако, имеет важные последствия с точки зрения содержания этого права применительно к другим образованиям, помимо профсоюзов. В контексте самого последнего дела Суд изучал обстоятельства суммарной казни одного из правозащитников и изложил свое мнение в отношении

<sup>25</sup> Communication 101/93, *Civil Liberties Organization in respect of the Nigerian Bar Association v. Nigeria*, 8th Annual Activity Report of the Commission, para. 17 (retrieved from <http://www1.umn.edu/humanrts/africa/comcases/101-93.html>).

<sup>26</sup> Communications 137/94, 139/94, 154/96 and 161/97, *International Pen, Constitutional Rights Project, Interights on behalf of Ken Saro-Wiwa Jr. and Civil Liberties Organization v. Nigeria*, 12th Annual Activity Report of the Commission, 1998/1999, p. 72, para. 108.

<sup>27</sup> Communication 212/98, *Amnesty International v. Zambia*, 12th Annual Report of the Commission, 1998/1999, p. 81, para. 49.

<sup>28</sup> Communications 137/94, 139/94, 154/96 and 161/97, *International Pen, Constitutional Rights Project, Interights on behalf of Ken Saro-Wiwa Jr. and Civil Liberties Organization v. Nigeria*, 12th Annual Report of the Commission, 1998/1999, p. 72, para. 108.

<sup>29</sup> Intersession Report by Reine Alapini-Gansou, Special Rapporteur on the rights of human rights defenders in Africa, May 2008-November 2009.

юрисдикции Суда применительно к статье 16 Американской конвенции о правах человека.

40. В контексте рассмотрения дела *«Баэна Рикардо и другие против Панамы»* Суд постановил, что «применительно к профсоюзам право на свободу ассоциации заключается главным образом в возможности создавать профсоюзные организации и формировать их внутреннюю структуру, обеспечивая проведение их мероприятий и реализацию программы действий без какого-либо вмешательства со стороны государственных органов, что могло бы ограничить или подорвать реализацию соответствующего права»<sup>30</sup>. Суд далее постановил, что массовые увольнения лидеров профсоюзов и рабочих в результате прекращения работы, имевшего место 5 декабря 1990 года, не отвечают требованию, согласно которому такая мера должна являться «необходимой в демократическом обществе».

41. В контексте дела *«Уилка Тексе против Перу»* Суд счел, что «казнь одного из профсоюзных лидеров [...] ограничивает не только право индивидуума на свободу ассоциации, но и право и свободу определенной группы на свободную ассоциацию без опасений за последствия»<sup>31</sup>. Далее Суд изложил свое мнение в отношении двух измерений права на свободу ассоциации. Он счел, что «если речь идет об индивидууме, связанная с профсоюзной деятельностью свобода ассоциации не исчерпывается лишь теоретическим признанием права на формирование профсоюзов, она также неразрывно связана с правом на использование любых подходящих средств в целях практической реализации этой свободы [...]. С социальной точки зрения право на свободу ассоциации является механизмом, который позволяет членам трудового коллектива или группы совместно добиваться реализации определенных целей и получать выгоды для себя»<sup>32</sup>. Суд также отметил, что «государство обязано обеспечивать, чтобы люди могли свободно реализовывать свое право на свободу ассоциации, не боясь подвергнуться насилию в той или иной форме, поскольку в противном случае способность групп сформировать свою организацию в интересах защиты своих интересов будет ограничена»<sup>33</sup>.

42. При рассмотрении дела *«Кантораль Уамани и Гарсиа Санта Круз против Перу»* Суд, в частности, затронул вопрос о негативных и позитивных обязательствах государства, вытекающих из статьи 16. Государства не только должны воздерживаться от принятия мер с целью ограничить реализацию этого права или воспрепятствовать ей, но должны также иметь позитивные обязательства, такие как обязательства «не допускать покушений на это право, защищать тех, кто реализует его, и расследовать случаи нарушений этого права»<sup>34</sup>.

<sup>30</sup> Case of *Baena-Ricardo et al. v. Panama*, Judgment of 2 February 2001, of the Inter-American Court of Human Rights, para. 156.

<sup>31</sup> Case of *Huilca-Tecse v. Peru*, Judgment of 3 March 2005, of the Inter-American Court of Human Rights, para. 69.

<sup>32</sup> *Ibid.*, paras. 70–71.

<sup>33</sup> *Ibid.*, para. 77.

<sup>34</sup> Case of *Cantoral-Huamani and Garcia-Santa Cruz v. Peru*, Preliminary objection, merits, reparation and costs, 10 July 2007, order of the Inter-American Court of Human Rights, para. 144.

43. В контексте рассмотрения дела *«Кавас Фернандес против Гондураса»* Суд в сжатой форме сформулировал свое мнение в отношении права на свободу ассоциации. Он подтвердил ранее высказанные им мнения относительно негативных и позитивных обязательств, вытекающих из права на свободу ассоциации, включая обязательства предотвращать нарушения права на свободу ассоциаций, защищать тех, кто реализует это право, и проводить расследования в связи с нарушениями этого права. Суд также «определил, что обязанностью государств также являются предоставление необходимых средств с тем, чтобы правозащитники могли свободно проводить свои мероприятия; защита их, когда они подвергаются угрозам, с тем чтобы не допустить посягательств на их жизнь или неприкосновенность; воздержание от создания препятствий для их работы, которые могли бы затруднить ее; и ответственное и эффективное проведение расследований любых нарушений, совершаемых по отношению к ним, что является одним из элементов борьбы с безнаказанностью»<sup>35</sup>. Суд далее подчеркнул, что статья 16 охватывает право каждого индивидуума на создание организаций/ассоциаций и неправительственных групп и свободное участие в их работе в целях отслеживания осуществления прав человека, осуждения случаев его нарушения и представления информации о таких случаях, а также в целях поощрения прав человека. С учетом той важной роли, которую правозащитники играют в демократических обществах, в целях обеспечения свободной и всесторонней реализации этого права государства обязаны создавать правовые и практические условия, в которых правозащитники могут свободно осуществлять свою деятельность.

#### D. Юриспруденция Европейского суда по правам человека

44. В последние годы Европейский суд по правам человека занимался рядом дел, связанных со статьей 11 Европейской конвенции о правах человека, и оказал значительное влияние на толкование права на свободу ассоциации. В постановлениях Суда однозначно отмечалось, что, в соответствии с нормами международного права, существует право на создание легально зарегистрированных ассоциаций и что, после их формирования, эти организации имеют право пользоваться широкой правовой защитой<sup>36</sup>. Хотя большинство таких дел были связаны с политическими партиями или профсоюзами, они имеют отношение и к организациям гражданского общества с точки зрения толкования содержания права на свободу ассоциации.

45. В контексте рассмотрения дела *«Объединенная коммунистическая партия Турции и другие против Турции»* Суд определил, что Турция не может распустить политическую партию, которая не занималась незаконной деятельностью, только потому, что национальные органы власти считают, что она подрывает конституционные основы государства. Суд подчеркнул, что: «право, гарантируемое статьей 11, окажется в целом лишь теоретическим или иллюзорным правом, если оно будет являться правом лишь на создание ассоциации, поскольку национальные органы власти смогут сразу же распустить такую ассоциацию, не имея необходимости соблюдать положения Конвенции. Отсюда

<sup>35</sup> Case of *Kawas Fernández v. Honduras*, Judgment of 3 April 2009, of the Inter-American Court of Human Rights, para. 145 (original available only in Spanish).

<sup>36</sup> Leon E. Irish, Karla W. Simon, "Freedom of association: recent developments regarding the 'Neglected Right'", *International Journal of Non-Profit Law*, vol. 3, issue 2, December 2000, p. 2.

следует, что ассоциация пользуется защитой, предусмотренной статьей 11, на протяжении всего периода своего существования и что роспуск ассоциации государственными органами должен, соответственно, осуществляться в соответствии с пунктом 2 этого положения»<sup>37</sup>.

46. При рассмотрении дела «*Сидиропулос и другие против Греции*» Суд занимался правом отдельных людей на регистрацию законно признанных ассоциаций. Заявив, что Греция не может отказывать в регистрации ассоциации «Дом македонской культуры», официально заявленные цели которой заключаются исключительно в сохранении и дальнейшем развитии культурных традиций народов региона Флорина, Суд определил, что «право на создание ассоциации является неотъемлемым правом, предусмотренным в статье 11, даже если в этой статье речь идет только о праве на создание профсоюзов. Одним из наиболее важных аспектов права на свободу ассоциации является возможность создания гражданами юридического субъекта в целях реализации коллективных мер в той или иной области, представляющей общий интерес, и без этого такое право окажется лишенным какого-либо смысла»<sup>38</sup>.

47. Рассматривая дело «*Партия свободы и демократии против Турции*», Суд подтвердил наличие связи между правом на свободу ассоциации и правом на свободу выражения мнений: «отстаивание мнений и право на их свободное выражение являются одним из элементов права на собрания и права на свободу ассоциации, закрепленных в статье 11. Это тем более применимо в отношении политических партий, поскольку они играют весьма важную роль с точки зрения обеспечения плюрализма и надлежащего функционирования демократического общества»<sup>39</sup>.

48. При рассмотрении дела «*Сигурдур А. Сигурйонсон против Исландии*» Суд подтвердил, что статья 11 Конвенции не только гарантирует позитивное право на создание ассоциации или вступление в нее, но и право не создавать ассоциацию или не присоединяться к ней. Суд счел, что «в контексте большого числа национальных систем предусмотрены гарантии, которые, так или иначе, гарантируют негативный аспект права на свободу ассоциации, т.е. свободу не вступать в ту или иную ассоциацию или выходить из нее. На международном уровне в этой области также отмечается все большее совпадение позиций по данному вопросу»<sup>40</sup>.

49. Рассматривая дело «*Горжелик и другие против Польши*», Суд подчеркнул, что для надлежащего функционирования демократического общества важное значение имеют ассоциации, созданные в целях, которые отличаются от целей политических партий, «включая те, которые занимаются охраной культурного или духовного наследия, преследуют различные социально-экономические цели, пропагандируют религиозные убеждения или распространяют религиозные знания, стремятся сохранить этническую самобытность или отстаивают право меньшинств на собственное самосознание»<sup>41</sup>. Суд далее признал, «что право

<sup>37</sup> European Court of Human Rights, Reports of judgments and decisions, 1998-I, January 30, 1998, para. 33.

<sup>38</sup> European Court of Human Rights, Reports of judgments and decisions, 1998-IV, 10 July 1998, para. 40.

<sup>39</sup> European Court of Human Rights, 23885/94, 1999-VIII, para. 37.

<sup>40</sup> European Court of Human Rights, 27 October 1975, Series A, No. 19, para. 38.

<sup>41</sup> European Court of Human Rights, *Gorzelik and Others v. Poland*, No. 44158/98, 17 February 2004, para. 92.

на свободу ассоциации имеет особо важное значение для лиц, принадлежащих к меньшинствам, включая национальные и этнические меньшинства»<sup>42</sup>.

## **IV. Правозащитники и право на свободу ассоциации: мероприятия и мнения Специального докладчика**

### **A. Основные тенденции**

50. Тенденции, которые были отмечены бывшим Специальным представителем в ее предыдущем докладе, за последние пять лет не претерпели значительных изменений. Тем не менее Специальный докладчик обеспокоен тем, что различные способы и средства, используемые в некоторых странах с целью ограничить деятельность правозащитных организаций, в настоящее время еще более широко применяются во всех регионах мира.

51. После событий 11 сентября 2001 года некоторые правительства приняли новые и более суровые законы о борьбе с терроризмом, безопасности и борьбе с экстремизмом. Такие законы зачастую значительно ограничивают функционирование сектора гражданского общества, особенно организаций, отслеживающих нарушения прав человека и критикующих действия и политику правительства.

52. Хотя в статье 22 Международного пакта о гражданских и политических правах предусматриваются ограничения права на свободу ассоциации в интересах, в частности, государственной или общественной безопасности, такие ограничения должны отвечать другим критериям, предусмотренным в пункте 2 статьи 22, о чем говорилось выше. Специальный докладчик отмечает, что очень часто ограничения права на свободу ассоциации вводятся правительственными указами или аналогичными законодательными актами, а это означает, что они не отвечают требованию, в соответствии с которым они должны быть «предусмотрены законом». Кроме этого, такие законы все чаще содержат довольно туманные и сформулированные в общих чертах положения, которые можно легко неправильно истолковать и которыми можно злоупотреблять. Законы об обеспечении безопасности и борьбе с терроризмом не следует использовать для пресечения мероприятий, направленных на поощрение и защиту прав человека.

53. В некоторых рамочных законах о неправительственных организациях, которые были приняты в течение последних пяти лет, предусмотрены далеко идущие ограничения возможностей организаций в плане осуществления своих мероприятий без вмешательства извне. Регистрационные органы все чаще проводят свою работу, испытывая на себе серьезное влияние правительства или действуя под его контролем. Эти рамочные законы о неправительственных организациях дают регистрационным органам широкие возможности для принятия решений по своему усмотрению, причем зачастую в этих законах не предусмотрены адекватные средства для оспаривания таких решений, а во многих случаях в этих законах вообще не предусмотрена возможность независимого судебного надзора.

---

<sup>42</sup> Ibid., para. 93.



54. Открыто не запрещая деятельность неправительственных или правозащитных организаций, правительства все чаще прибегают к более изощренным средствам, стремясь ограничить масштабы деятельности организаций гражданского общества с помощью органов судебной системы или государственного управления. Существующие законы и положения зачастую применяются правительствами и регистрационными органами таким образом, что это весьма серьезно подрывает независимое функционирование здорового гражданского общества. Двусмысленность предъявляемых требований, отсутствие транспарентности, обременительные и длительные процедуры — все это потенциально может ограничивать реализацию права на свободу ассоциации.

55. Некоторые правительства открыто вмешиваются в деятельность и мероприятия организаций гражданского общества, самостоятельно назначая или снимая членов руководящих органов организаций или заявляя, что решения, принимаемые правлением, имеют силу лишь в том случае, если на соответствующем заседании, в ходе которого они принимались, присутствовал представитель правительства.

56. Специальный докладчик обеспокоена все более частым применением должностными лицами правительства законов и положений о клевете в целях принятия санкций в отношении правозащитных организаций за публикуемые ими критические заявления и доклады. Многочисленные гражданские кодексы и законы о борьбе с экстремизмом содержат туманные формулировки, такие, как «унижающие национальную гордость» и «посягательство на честь и достоинство», которые нередко используются в качестве предлога для применения репрессалий за критику правительства правозащитными организациями.

57. Специальный докладчик хотела бы подчеркнуть, что поощрение и защита прав человека является законной целью, которую может преследовать та или иная ассоциация, что признается в статье 1 Декларации о правозащитниках, где говорится:

«Каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, поощрять и стремиться защищать и осуществлять права человека и основные свободы на национальном и международном уровнях».

58. Трудности в деле создания и регистрации правозащитных ассоциаций; уголовные наказания за проведение незарегистрированных мероприятий; вмешательство правительства в деятельность неправительственных организаций, надзор и контроль за ней; а также трудности в плане получения доступа к финансовым ресурсам могут ограничивать право на свободу ассоциации, и поэтому, как указывалось выше, для того чтобы подобные меры считались допустимыми, они должны отвечать чрезвычайно высоким критериям, предусмотренным в пункте 2 статьи 22 Международного пакта о гражданских и политических правах.

## **В. Трудности в деле создания и регистрации правозащитных ассоциаций и уголовные наказания за незарегистрированную деятельность**

59. В принципе, существует два вида режимов, применяемых в отношении организаций гражданского общества, которые хотят получить статус юридиче-

ского лица; так называемые режимы «уведомления» и «регистрации». Согласно самым либеральным правилам, которые зачастую именуют режимом «заявлений» или «уведомлений», неправительственные организации автоматически получают статус юридического лица после получения властями от учредителей уведомления о создании той или иной организации<sup>43</sup>. Другие страны требуют формальной регистрации организаций, с тем чтобы они могли осуществлять свою деятельность в качестве юридического лица. Хотя касающееся регистрации требование, само по себе, не обязательно является нарушением права на свободу ассоциации, Специальный докладчик поддерживает мнение Специального представителя о том, что регистрация не должна быть обязательной и что неправительственным организациям следует разрешать функционировать и осуществлять свои коллективные мероприятия без регистрации, если они того пожелают<sup>44</sup>. С другой стороны, неправительственные организации имеют право регистрироваться в качестве юридического лица, а также право на соответствующие льготы.

### **Уголовные наказания за незарегистрированную деятельность**

60. Во многих случаях, однако, любые мероприятия неформальных групп разрешаются лишь в том случае, если эти группы официально зарегистрированы в качестве юридических лиц. На протяжении последних пяти лет во многих странах изменения в законодательстве все чаще были направлены на создание препятствий для деятельности групп гражданского общества, а рамочные законы о неправительственных организациях все чаще и чаще используются правительствами некоторых стран с целью еще больше ограничить их деятельность. Одной из тенденций, вызывающих наибольшую обеспокоенность, является тенденция к криминализации мероприятий, проводимых незарегистрированными группами. Тот факт, что правительства некоторых стран настаивают на том, что все группы обязаны регистрироваться, даже если они являются малочисленными или неформальными, отражает намерение контролировать их деятельность и влиять на формирование членского состава групп, которые подвергают критике политику правительства. Во многих странах аналогичные законодательные акты были приняты для того, чтобы поставить вне закона уже существующие и функционирующие организации.

61. В некоторых случаях такие уголовные наказания могут включать содержание под стражей сроком до шести месяцев, тюремное заключение на срок до двух лет, а также непомерно крупные штрафы. В одной стране все неправительственные организации обязаны регистрироваться и подписать соглашение с правительством, прежде чем они получают разрешение начать осуществлять свою деятельность.

62. В одной из стран предусмотрены уголовные наказания за создание ассоциаций без регистрации. Это относится также к неформальным мероприятиям ассоциаций. Специальный докладчик чрезвычайно обеспокоена тем, что за время, прошедшее после принятия этой поправки в 2005 году, по крайней мере 17 членов неправительственных организаций были отправлены в тюрьму на основании данной статьи, а полиция и силы безопасности подвергали допросам сотни других членов.

<sup>43</sup> См. A/59/401, пункт 51.

<sup>44</sup> См. A/59/401, пункт 82(а).

63. В другой стране незарегистрированная деятельность является уголовно наказуемой в соответствии с Законом о регистрации неправительственных организаций, в котором предусмотрено, что организация, проводящая свои мероприятия без действительного сертификата регистрации юридического лица, совершает правонарушение, и ее директор может понести наказание в виде штрафа или тюремного заключения на срок до шести месяцев.

64. Члены-основатели одной из правозащитных неправительственных организаций были подвергнуты судебному преследованию за проведение мероприятий с представителями гражданского общества без соответствующей лицензии. Наказанием для основателей этой ассоциации может стать тюремное заключение на срок до трех лет.

65. Специальный докладчик хотела бы подчеркнуть, что криминализация участия в деятельности незарегистрированных образований идет вразрез с правом на свободу ассоциации и является нарушением ряда международных документов по правам человека. Применение уголовных наказаний за незарегистрированную деятельность зачастую усугубляется сложными, нечетко сформулированными и непредсказуемыми требованиями в отношении регистрации. Очень часто много времени, в некоторых случаях несколько лет, проходит с момента подачи просьбы о регистрации до принятия соответствующего решения компетентными органами. В некоторых случаях процесс регистрации искусственно затягивается соответствующими регистрационными органами с целью предотвратить проведение правозащитными организациями своих мероприятий и заглушить голоса тех, кто выступает с критикой.

66. В соответствующем законодательстве должно быть четко указано, какой статус имеют организации в период между подачей просьбы о регистрации и принятием окончательного решения. Специальный докладчик подчеркивает, что до принятия такого окончательного решения правозащитные организации должны иметь право начинать свою деятельность.

#### **Отказ в регистрации или ее отмена**

67. Отказ в регистрации правозащитных ассоциаций и неправительственных организаций является самой крайней мерой, которую принимают правительства с целью ограничить право на свободу ассоциации, особенно в тех случаях, когда мероприятия, проводимые в контексте деятельности незарегистрированных субъектов, влекут за собой уголовные наказания.

68. Там, где действуют самые жесткие ограничения, власти вообще отказывают в праве на свободу ассоциации. В некоторых государствах право на свободу ассоциации не признается в национальном законодательстве, и в результате этого те немногочисленные организации, которые имеют возможность проводить свою работу, главным образом, являются организациями, создаваемыми правительством.

69. В одной из стран широко известной правозащитной неправительственной организации компетентные органы неоднократно отказывали в регистрации, несмотря на тот факт, что, как установил Комитет по правам человека, этот отказ представляет собой нарушение положений статьи 22 Международного пакта о гражданских и политических правах. В другой стране в силу того, что деятельность организаций гражданского общества не предусмотрена законом,

правозащитные ассоциации зачастую регистрируются как юридические лица, занимающиеся иной деятельностью. Регистрация одной неправительственной организации была отменена за то, что она не осудила заявление одного из ее членов-основателей, которое было расценено как экстремистское.

### **Обременительные и длительные процедуры регистрации**

70. Обременительные, длительные, произвольные и сопряженные с большими расходами процедуры регистрации могут в значительной степени затруднять деятельность правозащитных ассоциаций даже в тех случаях, когда регистрация является добровольной. Применяемая правительствами тактика включает в себя чрезмерно длительный процесс регистрации; обременительные и постоянно меняющиеся требования в отношении документации, которые ассоциации не в состоянии выполнить; и чрезмерный контроль за процессом регистрации со стороны правительства, которое может поступать как ему заблагорассудится. В некоторых случаях поправки к существующим законам дают правительствам более широкие возможности действовать по своему усмотрению, а также предусматривают перерегистрацию уже функционирующих и зарегистрированных организаций.

71. Слишком туманные положения законодательства также дают возможность занимающимся вопросами регистрации должностным лицам злоупотреблять своими служебными положениями и толковать положения законодательства по своему усмотрению. Это может приводить к неоправданному затягиванию процессов регистрации и многочисленным просьбам представить документы, о которых первоначально в соответствующем законе не упоминалось. Создание нескольких (новых) бюрократических препон может привести к возникновению проблем и первоначально непредвиденным задержкам в процессе регистрации.

72. В одной из стран регистрация, по сути, была приостановлена из-за чрезмерно вольного толкования положений законов о регистрации. В другой стране законопроект о неправительственных организациях предусматривает такой процесс регистрации, в рамках которого отсутствуют четкие процедуры и сроки рассмотрения заявлений правительством. В других случаях закон о регистрации организаций гражданского общества предусматривает вовлечение в этот процесс большого числа органов власти, что значительно замедляет его. В одном из государств заявления с просьбой о регистрации должны подаваться в одно из местных отделений министерства социального развития, которое, в свою очередь, направляет их Контролеру Реестра обществ, а тот, после утверждения просьбы, направляет ее соответствующему министру, имеющему практически неограниченное право по своему усмотрению утверждать регистрацию или отказывать в ней. Длительный, обременительный и сопряженный с многочисленными бюрократическими препонами процесс регистрации может фактически вынудить ассоциации отказаться от попытки зарегистрироваться, что будет препятствовать их эффективному функционированию.

73. В некоторых случаях связанные с регистрацией расходы еще более осложняют задачу организаций гражданского общества, которые хотели бы подать заявление с просьбой о регистрации или ее продлении. Наряду с расходами на регистрацию, для некоторых организаций непосильным бременем могут также оказаться другие бюрократические требования, такие, как требование о

предоставлении ежеквартальных финансовых отчетов регистрационному органу.

74. В некоторых государствах от неправительственных организаций требуют перерегистрации по истечении определенного периода времени либо каждый год, либо еще чаще, что дает правительствам дополнительные возможности для того, чтобы запретить функционирование групп, деятельность которых правительство не одобряет. Требование о периодической перерегистрации может также порождать у правозащитных организаций чувство определенной неуверенности в своей безопасности, результатом чего могут стать самоцензура и запугивание.

### **C. Ограничения в отношении регистрации международных неправительственных организаций**

75. Хотя лишь немногие страны отказывают иностранным правозащитникам в праве на свободное объединение, во многих государствах в этом контексте действуют отдельные и более ограничительные по своему характеру режимы<sup>45</sup>. В некоторых странах иностранным гражданам и лицам без гражданства необходимо физически присутствовать на территории страны, для того чтобы они могли основать организацию, а регистрирующие органы имеют широкие дискреционные полномочия, которые позволяют им отказывать в регистрации иностранной правозащитной организации. В одной из стран, согласно Закону о публичных ассоциациях 2007 года, требуется, чтобы все местные и международные неправительственные организации перерегистрировались в конце каждого года. Из-за весьма обременительных бюрократических процедур число зарегистрированных неправительственных организаций сократилось на две трети.

76. В другой стране в отсутствие письменного согласия правительства незаконной считается любая деятельность иностранных неправительственных организаций в таких областях, как поощрение прав человека и демократических прав; содействие обеспечению равноправия наций, национальностей и народов, мужчин и женщин и религий; поощрение прав инвалидов и детей; содействие урегулированию конфликтов и примирению; содействие правосудию и услуги в правоохранительной сфере.

### **D. Ограничение на деятельность: надзор и контроль со стороны правительства**

77. Многие законы о неправительственных организациях, которые были приняты в течение последних пяти лет, дают должностным лицам правительства право вмешиваться в процессы внутреннего управления и мероприятия неправительственных организаций.

---

<sup>45</sup> См. A/59/401, пункт 62.

### **Проверка государством деятельности структур руководства и внутреннего управления организаций**

78. В одной из стран, согласно Закону об обществах, результаты выборов совета директоров и решения, принимаемые генеральным органом неправительственной организации, признаются законными, если соответствующее контролирующее министерство было уведомлено и не возражало против этого. Согласно одному из рамочных законов о неправительственных организациях, была создана должность секторального администратора, который уполномочен отслеживать и контролировать оперативные мероприятия благотворительных и иных обществ. Закон также позволяет регистрационному агентству отстранять от выполнения своих обязанностей должностных лиц организации или требовать назначения другого лица на соответствующую должность без указания причин.

### **Контроль государства за целями и мероприятиями организаций**

79. Некоторые законы ограничивают число видов деятельности, которыми имеют право заниматься организации гражданского общества без предварительного одобрения правительства. Рамочные законы о неправительственных организациях, содержащие перечень разрешенных или запрещенных видов деятельности организаций гражданского общества, являются чрезвычайно противоречивыми, поскольку зачастую содержащиеся в них довольно расплывчатые формулировки позволяют соответствующим правительственным органам по своему усмотрению толковать их и использовать их с целью сократить масштабы деятельности организаций гражданского общества, которые критически относятся к политике и практической деятельности правительства.

80. В одной из стран, согласно законопроекту, неправительственные организации обязаны в письменной форме за семь дней уведомить о своем намерении вступить в непосредственный контакт с жителями того или иного сельского района страны. В другом государстве один из предлагаемых законопроектов призван поставить вне закона попытки оказания политического влияния на других, а также проповедование в целях обращения в другую веру или выступления в поддержку или против той или иной религии.

81. В одной из стран организациям, более 10 процентов ресурсов которых составляют средства, поступающие из-за рубежа, запрещено проводить самые разнообразные мероприятия, такие как мероприятия, связанные с поощрением прав детей и инвалидов; урегулированием конфликтов; и поощрением правосудия и услугами в правоохранительной сфере.

82. Законы о чрезвычайных ситуациях, безопасности, борьбе с терроризмом и экстремизмом также все чаще используются некоторыми правительствами с целью ограничить деятельность гражданского общества.

83. Специальный докладчик получает все больше сообщений о вмешательстве со стороны государственных субъектов, в большинстве случаев со стороны сил безопасности и полиции. Помещения одной из неправительственных организаций, которая отстаивает права лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и транссексуалов, подверглись обыску полицейскими в гражданской одежде, поскольку эта организация подозревалась в содействии проституции. В помещениях одного из профсоюзов сотрудники полиции произвели обыск без соот-

ветствующего ордера, после чего документы и оборудование были конфискованы, а помещения опечатаны. В этой же стране правительство в 2004 году провело тщательное расследование деятельности 800 организаций гражданского общества и направило им предупреждения. Национальные службы безопасности еще одной страны допрашивали членов и обыскивали помещения неправительственных организаций и конфисковывали публикации и документы, найденные во время обыска.

## **Е. Преследование в административном и судебном порядке: основания для роспуска и соответствующие процедуры**

84. Произвольное толкование существующих законов позволяет правительствам инициировать судебные разбирательства в связи с деятельностью правозащитных организаций даже в случае незначительных нарушений или распустать их, не давая им возможности использовать надлежащие средства защиты и судебного надзора. Закон о неправительственных организациях одной из стран позволяет правительству распустать организации гражданского общества за то, что они отступают от тех целей, во имя которых они были созданы, или не добиваются этих целей в полной мере; за то, что численность их членского состава не соответствует минимальным необходимым требованиям; а также за то, что они не представили планы оперативной деятельности на два отчетных периода подряд. Некоторые страны даже применяют уголовные наказания за административные нарушения. В ряде случаев решения регистрационного агентства не могут быть обжалованы в суде.

85. Местные отделения одной из международных правозащитных неправительственных организаций были обвинены в незаконном сборе средств, ее банковские счета были заморожены и ей было приказано уплатить штраф.

86. В другой стране правозащитник, который работает в общинах и занимается вопросами здравоохранения и профилактики заболеваний, в соответствии со Специальным законом об общественной безопасности и Законом о предотвращении незаконной деятельности был обвинен в том, что он якобы поддерживал связь с повстанцами. Двадцать два месяца провел он в заключении, прежде чем Верховный суд освободил его под залог.

87. Два правозащитника были арестованы агентами национальной разведслужбы и в течение четырех недель содержались под стражей без права переписки и общения. Примерно месяц спустя они были освобождены под залог, однако вскоре после этого предстали перед прокурором. По сообщениям, прокурор пригрозил им повторным заключением под стражу, если они будут продолжать свою профсоюзную деятельность, и приказал в течение неопределенного периода времени встречаться с ним каждую пятницу.

88. Министр внутренних дел другой страны возбудил дело против видного правозащитника, обвинив его в клеветнических заявлениях, нанесших «моральный ущерб», и в «посягательстве на честь и достоинство» сотрудников полиции и министра. Такие меры, возможно, были приняты в связи с тем, что этот правозащитник осудил несправедливые судебные разбирательства и злоупотребления со стороны сотрудников полиции. Один журналист, который проводит работу в интересах политических заключенных и представляет сообщения о пытках и плохом обращении с ними в тюрьмах, стал обвиняемым по

делу, которое было возбуждено администрацией тюрьмы в соответствии с положениями гражданского кодекса, касающимися «защиты чести и деловой репутации».

89. Обвинения были предъявлены одной из ассоциаций, которая объединяет матерей тех, кто оказались заложниками экстремистов. Закон этой страны о борьбе с экстремизмом содержит более широкое определение понятия «экстремизм», которое включает в себя «клевету на государственных должностных лиц» и «унижение национальной гордости». Законодательство может применяться ретроактивно и позволяет приостанавливать мероприятия, которые начались до того, как была представлена поправка к этому закону.

90. Прокуроры также делают «официальное предупреждение» правозащитникам, зачастую в рамках законов о борьбе с экстремизмом и терроризмом, с тем чтобы они отказались от намерения продолжать осуществлять свою деятельность. В некоторых частях мира все более частыми становятся случаи повальных обысков и конфискации документов.

## **Г. Доступ к финансовым ресурсам**

91. Доступ к финансовым ресурсам — способность правозащитных организаций запрашивать, получать и использовать финансовые ресурсы — является одним из неотъемлемых элементов права на свободу ассоциации. Для того чтобы правозащитные организации могли проводить свои мероприятия, необходимо, чтобы они имели возможность выполнять свои функции беспрепятственно, в том числе без каких-либо ограничений в финансовой сфере.

92. В статье 13 Декларации о правозащитниках говорится, что:

«Каждый имеет право, индивидуально и совместно с другими, запрашивать, получать и использовать ресурсы специально для целей поощрения и защиты прав человека и основных свобод мирными средствами в соответствии со статьей 3 настоящей Декларации».

93. Согласно положениям Декларации государства обязаны разрешать отдельным лицам и организациям запрашивать, получать и использовать финансовые ресурсы. Тем не менее деятельность в рамках одного или нескольких из этих трех этапов цикла финансирования зачастую оказывается запрещенной.

94. Во многих странах существует законодательство, которое серьезно ограничивает возможности правозащитных организаций в плане запрашивания и получения финансовых средств, особенно из-за рубежа. Существуют различные причины, в силу которых правительства ограничивают поступление финансовых ресурсов из-за рубежа, включая предотвращение отмывания денег и финансирования террористической деятельности или же повышение эффективности использования внешней помощи. Тем не менее Специальный докладчик обеспокоен тем, что во многих случаях такие оправдания являются простой отговоркой, а реальное намерение правительства состоит в том, чтобы ограничить возможности правозащитных организаций в плане проведения ими своей законной работы в интересах защиты прав человека.

95. Некоторые правительства ввели полный запрет на определенные формы финансирования; например, на получение финансовых ресурсов, поступающих



от учреждений Организации Объединенных Наций или других двусторонних доноров. В других случаях организации, работающие в тех или иных конкретных областях, не имеют права получать средства из-за рубежа. Например, в одной из стран неправительственным организациям, занимающимся вопросами государственного управления, запрещено получать финансовые средства из-за границы. Правительство другого государства запрещает получение иностранной помощи, которая потенциально может «породить хаос и разлад в национальной и региональной экономике». Тот или иной регистрационный орган может запретить перевод финансовых ресурсов из-за рубежа в целях «защиты основ конституционной системы, морали, здоровья, прав и законных интересов других лиц, а также в целях защиты страны и государственной безопасности».

96. Во многих странах неправительственные организации обязаны иметь предварительное разрешение от правительства на получение средств из-за рубежа, а в некоторых крайних случаях правительственная санкция нужна даже для того, чтобы обратиться с просьбой предоставить разрешение на получение таких средств. Одной из правозащитных организаций было направлено распоряжение о ее роспуске за то, что она якобы получала без разрешения финансовые средства из-за рубежа. По сообщениям, когда эта организация уведомила соответствующие органы о том, что ей в скором времени поступят эти финансовые средства, и не получила ответа в сроки, определенные законом, она сочла это за согласие правительства на получение ею финансовых средств из-за рубежа.

97. Некоторые правительства требуют, чтобы средства, поступающие по линии внешней помощи в целях развития, а также финансовые средства, предназначенные для неправительственных организаций, поступали в тот или иной правительственный фонд или переводились на счета в один из банков, специально назначенный для этой цели и полностью контролируемый правительством. В одном случае неправительственные организации, получающие финансовые ресурсы из-за рубежа в иностранной валюте, обязаны переводить их на счет в Центральном банке страны.

98. Применяются и другие ограничения в отношении использования получаемых финансовых средств, и в некоторых государствах такие ограничения могут носить весьма строгий характер. В одной из стран неправительственным организациям, более 10 процентов бюджета которых составляют поступления из иностранных источников, в том числе граждан этой страны, проживающих за рубежом, эксплицитно запрещено проводить какую-либо работу, связанную с: поощрением прав человека и демократических прав; поощрением равенства наций, национальностей и народов, а также мужчин и женщин и религий; поощрением прав инвалидов и детей; содействием урегулированию конфликтов или примирению; содействием правосудию и услугами в правоохранительной сфере. Такие ограничения серьезно подрывают возможности организаций в плане проведения ими своих мероприятий без какого-либо необоснованного вмешательства.

99. Законы и положения, касающиеся налогообложения, зачастую используются для создания препятствий в работе правозащитных организаций и в непропорциональной степени затрагивают их. Во многих странах средства, безвозмездно предоставляемые некоммерческим организациям, в том числе правозащитным организациям, не облагаются налогом. Хотя освобождение от уп-

латы налогов не является одним из требований, связанных с правом на свободу ассоциации, Специальный докладчик полагает, что правительствам не следует применять различные режимы налогообложения в отношении правозащитных организаций и других некоммерческих организаций. В одном случае был составлен так называемый «белый список» доноров, а финансовые средства, поступавшие от иностранных доноров, которые не были включены в утвержденный список, облагались налогом в размере 24 процентов. В другой стране были внесены поправки в налоговый кодекс и были отменены применявшиеся к неправительственным организациям исключения в отношении налога на добавленную стоимость, что весьма негативно сказалось на объемах финансовых ресурсов, необходимых для осуществления программных мероприятий.

100. Неправительственные организации, которые критикуют деятельность правительства, также зачастую становятся объектом пристального внимания налоговых органов, и имеют место злоупотребления налогово-бюджетными процедурами в их отношении. Одной правозащитной неправительственной организации прокуроры предъявили обвинения в том, что за ней числится задолженность по уплате налогов с дохода, который, согласно национальному законодательству, не должен был облагаться налогом.

## **V. Выводы и рекомендации**

101. Специальный докладчик отдает должное странам, которые создали благоприятные условия для деятельности неправительственных организаций, особенно тем, которые облегчают их регистрацию, вводят не столь строгие ограничения, применяют менее обременительные процедуры, а также разрешают подавать апелляции и производить пересмотр дел и не препятствуют получению этими организациями средств из-за рубежа.

102. Специальный докладчик выносит следующие рекомендации.

103. Специальный докладчик полагает, что отдельным лицам должно быть разрешено объединяться в целях осуществления законной деятельности без необходимости регистрироваться в качестве юридических лиц в соответствии с положениями статьи 22 Международного пакта о гражданских и политических правах и статьи 5 Декларации о правозащитниках, если они того пожелают.

104. Государствам не следует криминализировать мероприятия, проводимые в защиту прав человека, или устанавливать уголовные наказания за такие мероприятия или за участие в деятельности незарегистрированных объединений.

105. Законы, регулирующие создание, регистрацию и функционирование организаций гражданского общества, должны иметься в письменном виде, и в этих законах должны содержаться четкие, последовательные и простые критерии регистрации или инкорпорирования той или иной организации гражданского общества в качестве юридического лица. Неправительственные организации, которые отвечают всем предписанным административным критериям, должны быть незамедлительно зарегистрированы в качестве юридических лиц.

106. Государствам следует обеспечить, чтобы применение существующих законов и положений было независимым, транспарентным, менее обременительным и более оперативным, с тем чтобы избежать ограничения права на свободу ассоциации.

107. Государствам следует обеспечить, чтобы любые ограничения в отношении регистрации организаций в полной мере соответствовали положениям статьи 22 Международного пакта о гражданских и политических правах.

108. В случае принятия нового закона все ранее зарегистрированные неправительственные организации следует рассматривать как организации, продолжающие действовать на законных основаниях, и в отношении таких организаций следует применять ускоренные процедуры их перерегистрации.

109. Если не принят соответствующий новый закон, существующие законы, определяющие порядок регистрации организаций гражданского общества, не должны усматривать периодическую перерегистрацию организаций.

110. Процесс регистрации должен быть непродолжительным и оперативным, а также должен быть легко проверяемым и не сопряженным с большими расходами.

111. Следует устанавливать четкие процедуры и сроки рассмотрения заявлений правительствами. Следует избегать затянутых, обременительных и чрезмерно забюрократизированных процессов регистрации, влияющих на эффективное функционирование организаций.

112. Государствам не следует взимать такие сборы за регистрацию, которые затрудняют сохранение неправительственными организациями своей регистрации, или применять другие положения, из-за которых на плечи неправительственных организаций ляжет непосильное финансовое бремя.

113. Государства должны гарантировать право ассоциаций на подачу апелляции в случае любого отказа в их регистрации. Для обеспечения того, чтобы регулирующие процесс регистрации законы не использовались в качестве препятствий для реализации права на свободу ассоциации, необходимо создать возможности для эффективного и оперативного обращения за помощью к суду в случае любого отклонения заявления, а также установить независимый судебный контроль за решениями регистрирующего органа.

114. Регистрационный орган должен иметь право в принудительном порядке прекращать деятельность той или иной неправительственной организации только в случае самых вопиющих нарушений с ее стороны, и все случаи принудительного прекращения деятельности таких организаций должны подлежать рассмотрению в суде.

115. Государствам следует создавать единый реестр организаций гражданского общества, и доступ к нему должен быть открытым.

116. Регистрирующие органы должны быть независимы от правительства, и в их состав должны входить представители гражданского общества.

117. Предъявляемые неправительственным организациям требования в отношении представления отчетности должны быть простыми, единообразными и предсказуемыми.

118. В тех случаях когда организации гражданского общества не представляют соответствующие доклады или не выполняют другие положения закона, регулирующего их деятельность, санкции в их отношении должны предусматривать направление им после надлежащего предупреждения, а также возможность принятия ими коррективных мер в связи с такими административными нарушениями с их стороны. Государствам не следует относить к разряду противозаконных деяний несоблюдение положений закона, определяющего порядок деятельности организаций гражданского общества.

119. Регистрационные и надзорные органы должны иметь право знакомиться с книгами, материалами и мероприятиями организаций гражданского общества только в течение их рабочего дня, и делаться это должно после заблаговременного предварительного уведомления. Такие полномочия на проведение проверок и осуществление надзора не следует использовать произвольно, а также в целях запугивания или устрашения организаций. Полиция и другие правоохранительные учреждения должны проводить обыски в помещениях и конфисковывать документы или имущество неправительственных организаций только при наличии действительного ордера на обыск или другого соответствующего судебного распоряжения, и проводиться такие мероприятия должны в присутствии адвоката.

120. Следует не допускать, чтобы налоговые органы подвергали неправительственные организации строгим предвзятым проверкам и чтобы государства злоупотребляли бюджетно-налоговыми процедурами.

121. Государства не должны вмешиваться в процессы внутреннего управления и в мероприятия неправительственных организаций. Присутствие представителя правительства на заседании совета управляющих не должно быть условием для признания законности решений, принимаемых советом управляющих.

122. Правозащитные организации, которые являются независимыми и цели и мероприятия которых не могут рассматриваться как нарушение Международного пакта о гражданских и политических правах, должны иметь право участвовать в проведении мероприятий в интересах их членов и общественности; они должны иметь право участвовать в дебатах по вопросам государственной политики, включая дебаты по поводу нынешних или предлагаемых политики или действий правительства, а также должны иметь право критиковать их. Любые ограничения, в рамках этих параметров, включают составление перечней разрешенных и запрещенных мероприятий, являются несовместимыми с правом на свободу ассоциации. Поэтому между национальными и зарубежными организациями не должно существовать никаких различий с точки зрения видов мероприятий, которые им разрешено проводить.

123. Правительства обязаны разрешать неправительственным организациям получать доступ к иностранным финансовым ресурсам, и такой доступ может быть ограничен лишь в интересах транспарентности, причем

ограничиваться он должен в соответствии с общеприменимыми законами, касающимися иностранной валюты и таможенной службы. Ограничения на использование поступающих из-за рубежа финансовых ресурсов могут повлечь за собой и ограничение независимости и эффективности деятельности неправительственных организаций. Поэтому государствам следует провести пересмотр существующих законов, с тем чтобы содействовать доступу неправительственных организаций к финансовым ресурсам.

124. Государства не должны требовать предварительной санкции правительства для запрашивания или получения финансовых ресурсов из-за рубежа.

125. Правозащитные неправительственные организации должны иметь право участвовать во всех законных мероприятиях по мобилизации средств в соответствии с теми же положениями, которые применяются к другим некоммерческим организациям в целом. Для проведения мероприятий по мобилизации средств среди общественности может потребоваться регистрация в том или ином государственном органе или независимом контрольном органе наравне со всеми другими неправительственными организациями.

126. На иностранные неправительственные организации, занимающиеся правозащитной деятельностью, должны распространяться те же правила, что и на аналогичные национальные неправительственные организации; следует избегать применения различных требований в отношении регистрации и оперативной деятельности таких организаций.

127. Положения, содержащие нечеткие определения понятий «терроризм», «экстремистская деятельность» и «клевета», дают возможность для произвольного их применения в отношении отдельных лиц и ассоциаций, и поэтому в них следует внести соответствующие поправки. Следует положить конец использованию должностными лицами правительств законов о клевете и других положений с целью наказать правозащитные неправительственные организации за их критические заявления и сообщения.