

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General  
30 December 2009  
Russian  
Original: English

**Совет по правам человека****Тринадцатая сессия**

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека, гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, включая право на развитие****Доклад Специального докладчика по вопросу о положении правозащитников Маргарет Секаггии\****Резюме*

Специальный докладчик по вопросу о положении правозащитников Маргарет Секаггии в соответствии с резолюцией 7/8 Совета по правам человека представляет ему свой второй доклад.

В главе I настоящего доклада Специальный докладчик представляет информацию о своей деятельности за отчетный год. Она обращает внимание государств-членов на 266 имеющих отношение к данному мандату сообщений, направленных в прошлом году. Более подробная информация об этих сообщениях содержится в добавлении 1 к настоящему докладу.

В главе II Специальный докладчик заостряет внимание на безопасности и защите правозащитников. Далее она представляет обзор тенденций и проблем, с которыми сталкиваются правозащитники, касающихся их безопасности и среды, в которой они ведут свою деятельность в области поощрения и защиты прав человека, а также ситуаций, связанных с отсутствием безопасности и программ физической защиты на национальном, региональном и глобальном уровнях.

В главе III Специальный докладчик излагает свои рекомендации государствам, национальным правозащитным учреждениям, региональным межправительственным организациям по правам человека и неправительственным организациям (НПО).

\* Представлен с опозданием.

## Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	1–5	3
II. Работа, проделанная за отчетный период .....	6–24	3
A. Сообщения, препровожденные государствам .....	6	3
B. Поездки в страны.....	7–9	3
C. Сотрудничество с системой Организации Объединенных Наций и межправительственными организациями .....	10–15	4
D. Сотрудничество с неправительственными организациями.....	16–24	5
III. Безопасность и защита правозащитников.....	25–110	6
A. Безопасность правозащитников.....	25–68	6
B. Физическая защита правозащитников: эффективная практика и проблемы.....	69–108	15
C. Защита, предоставляемая миссиями по поддержанию мира .....	109–110	23
IV. Выводы и рекомендации .....	111–114	23

## **I. Введение**

1. Настоящий документ является вторым докладом Совету по правам человека Специального докладчика и девятым тематическим докладом, представляемым мандатарием по вопросу о правозащитниках с 2000 года. Доклад представляется во исполнение резолюции 7/8 Совета по правам человека.
2. В настоящем докладе Специальный докладчик рассматривает положение в области безопасности правозащитников и различные меры защиты, осуществляемые на национальном, региональном и международном уровнях с целью обеспечения их физической безопасности.
3. Спустя около 11 лет после принятия Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (Декларация о правозащитниках), в которой четко устанавливаются обязательства государств-членов, был достигнут определенный прогресс, однако ситуации отсутствия безопасности все еще сохраняются и правозащитники по-прежнему подвергаются риску. В повседневной жизни правозащитники подвергаются угрозам, запугиванию, арестам, содержанию под стражей и преследованиям из-за своей мирной работы по поощрению, защите и осуществлению прав человека.
4. В докладе содержится анализ проблем в области безопасности, с которыми сталкиваются правозащитники, оценка существующих программ физической защиты и примеры эффективной практики.
5. Специальный докладчик направила государствам, НПО и межправительственным и региональным организациям вопросник о положении в области безопасности правозащитников и осуществляемых мерах защиты. Специальный докладчик хотела бы поблагодарить все государства и организации, ответившие на этот вопросник. Настоящий доклад в значительной степени основывается на полученных ответах. Чтобы точнее отразить положение правозащитников в каждом регионе, в документе A/HRC/13/22/Add.4 приводится компиляция полученных ответов.

## **II. Работа, проделанная за отчетный период**

### **A. Сообщения, направленные государствам**

6. В период с 11 декабря 2008 года по 10 декабря 2009 года Специальный докладчик направила 266 сообщений. Сообщения были отправлены 75 государствам; на момент подготовки данного доклада было получено 90 ответов, т.е. доля ответивших составила 34%. Все сообщения, направленные в период, охватываемый настоящим докладом, а также ответы, полученные с 11 февраля 2009 года по 10 февраля 2010 года, будут включены в добавление 1 к настоящему докладу.

### **B. Поездки в страны**

7. За отчетный период Специальный докладчик посетила Демократическую Республику Конго с 21 мая по 3 июня 2009 года. Отдельный доклад об этой поездке был представлен тринадцатой сессии Совета по правам человека – добавление 2 к настоящему докладу.

8. Специальный докладчик посетила Колумбию в период с 7 по 18 сентября 2009 года. Отдельный доклад об этой поездке был представлен тринадцатой сессии Совета по правам человека в качестве добавления 3 к настоящему докладу.

#### **Неудовлетворенные просьбы**

9. По состоянию на декабрь 2009 года без ответа остаются просьбы Специального докладчика о посещении следующих стран: Беларусь (2002, 2003, 2004 годы), Бутан (2001, 2002 годы), Чад (2002, 2003, 2004 годы), Китай (2008 год), Египет (2003, 2008 годы), Экваториальная Гвинея (2002 год), Индия (2002, 2003, 2004 годы), Кения (2003, 2004 годы), Малайзия (2002 год), Мозамбик (2003, 2004 годы), Непал (2003, 2004, 2005, 2008 годы), Пакистан (2003, 2007, 2008 годы), Филиппины (2008 год), Российская Федерация (2004 год), Сингапур (2002, 2004 годы), Шри-Ланка (2008 год), Сирийская Арабская Республика (2008 год), Тунис (2002, 2004, 2008 годы), Туркменистан (2003, 2004 годы), Узбекистан (2001, 2004, 2007 годы), Боливарианская Республика Венесуэла (2007, 2008 годы) и Зимбабве (2002, 2004, 2008 годы). Специальный докладчик выражает сожаление в связи с тем, что некоторые из этих просьб в течение продолжительного времени остаются без ответа, и надеется, что государства будут с должным вниманием относиться ко всем ее просьбам.

### **С. Сотрудничество с системой Организации Объединенных Наций и межправительственными организациями**

10. Специальный докладчик продолжала уделять особое внимание сотрудничеству со всеми органами системы Организации Объединенных Наций и другими региональными межправительственными правозащитными организациями.

11. В соответствии с резолюцией 10/33 Совета по правам человека Специальному докладчику, совместно с шестью другими мандатариями тематических специальных процедур, было поручено представить доклад о прогрессе, достигнутом в оказании технической помощи правительству Демократической Республики Конго, и о развитии ситуации на востоке страны.

12. 29 июня – 3 июля 2009 года Специальный докладчик участвовала в работе шестнадцатого ежегодного совещания мандатариев специальных процедур в Женеве.

13. 21 и 22 октября 2009 года Специальный докладчик приняла участие в совместном совещании ряда механизмов, организованном Международной федерацией прав человека и Всемирной организацией против пыток, принимающей стороной которого выступила Межамериканская комиссия по правам человека. В число других участников совещания входили Специальный докладчик по вопросу о правозащитниках в Африке Африканской комиссии по правам человека и народов, представители Комиссара Совета Европы по правам человека и Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

14. 23 октября 2009 года Специальный докладчик представила свой второй доклад Генеральной Ассамблее<sup>1</sup>. Основное внимание в докладе уделялось праву на свободу ассоциации, содержанию этого права и его практической реализа-

<sup>1</sup> A/64/226.

ции. В докладе Специальный докладчик представила анализ правовых рамок для защиты права на свободу ассоциации на международном и региональном уровнях. Она описала сферу охвата и содержание этого права и провела анализ допустимых его ограничений. В докладе рассматривалась соответствующая правовая практика и работа механизмов наблюдения. В нем также были приведены в качестве примеров дела, представленные как международным, так и региональным механизмам, и было продемонстрировано, каким образом различные системы взаимодополняют и усиливают друг друга. Специальный докладчик выделила основные тенденции в контексте реализации права на свободу ассоциации, в том числе трудности, с которыми сопряжены создание и регистрация правозащитных ассоциаций, и применение уголовных наказаний за деятельность незарегистрированных субъектов; отказ в регистрации и отмена регистрации; и обременительные и длительные процедуры регистрации. Она также привела примеры введения ограничений на регистрацию международных НПО, осуществления надзора и контроля со стороны правительства и преследования в административном и судебном порядке. В докладе приведены примеры ограничений, касающихся доступа к финансированию. В заключительной части доклада приведены примеры эффективной практики и рекомендации относительно устранения выявленных проблем и пробелов.

15. Специальный докладчик сожалеет, что она не смогла принять участие в работе регионального круглого стола по вопросам свободы ассоциации Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, состоявшегося в Бишкеке 21 и 22 октября 2009 года. В этой связи в работе этого совещания принял участие сотрудник Управления Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ).

#### **D. Сотрудничество с неправительственными организациями**

16. Специальный докладчик продолжала плодотворное сотрудничество в рамках своего мандата с гражданским обществом на национальном, региональном и международном уровнях. Специальный докладчик сожалеет, что по причине нехватки времени она не смогла участвовать во всех конференциях и семинарах, на которые ее приглашали. В тех случаях, когда Специальный докладчик не могла присутствовать лично, она старалась обеспечить, чтобы по мере возможности ее представлял какой-либо другой сотрудник.

17. С 16 по 20 января 2009 года Специальный докладчик принимала участие в третьем Региональном форуме правозащитников, организованном Азиатским форумом по правам человека и развитию (Форум-Азия) в Бангкоке.

18. С 26 по 30 января 2009 года Специальный докладчик принимала участие в совещании Международной группы спонсоров правозащитной деятельности в Сан-Франциско, Соединенные Штаты Америки.

19. С 20 по 23 апреля 2009 года Специальный докладчик принимала участие во Всеафриканской конференции правозащитников "Йоханнесбург + 10" в Кампале.

20. 29 и 30 апреля 2009 года Специальный докладчик принимала участие в конференции, организованной совместно Лондонским городским университетом и организацией "Международные бригады мира" в Лондоне.

21. С 10 по 16 июня 2009 года Специальный докладчик принимала участие в ежегодной Международной программе подготовки в области прав человека, организованной организацией "Эквитас" в Монреале.

22. 18 июня 2009 года Специальный докладчик приняла участие в консультациях, организованных Международной коалицией по проблемам женщин-правозащитников в Женеве.

23. 8 октября 2009 года Специальный докладчик посетила девятнадцатый Всемирный конгресс по вопросам гинекологии и акушерства в Кейптауне, где она приняла участие в круглом столе по вопросам правозащитной деятельности медицинских работников.

24. С 6 по 7 ноября 2009 года Специальный докладчик принимала участие в семинаре по вопросам правозащитной деятельности национальных учреждений по правам человека в Рабате, Марокко. Семинар был организован в качестве параллельного мероприятия Конференции африканских национальных учреждений по правам человека.

### **III. Безопасность и защита правозащитников**

#### **A. Безопасность правозащитников**

25. В период с 11 декабря 2008 года по 10 декабря 2009 года Специальный докладчик направила государствам 266 сообщений в связи с положением правозащитников. Полученная из различных источников информация, а также мероприятия, проведенные в течение этого года, подтвердили, что правозащитники по-прежнему сталкиваются с проблемами в области безопасности. Тревожные тенденции, описываемые ниже, требуют срочного поиска эффективных решений не только со стороны государств, но и со стороны самих правозащитников.

##### **1. Факты и тенденции**

26. С самого начала своего мандата Специальный докладчик определила конкретные ситуации, препятствующие работе правозащитников и способствующие созданию крайне небезопасных условий.

##### *a) Стигматизация*

27. Все более частое использование в адрес правозащитников таких характеристик, как "террористы", "враги государства" или "политические оппоненты" со стороны государственных органов и государственных средств массовой информации является чрезвычайно тревожной тенденцией, так как этот прием регулярно применяется для лишения деятельности правозащитников легитимности и повышения их уязвимости. Специальный докладчик выражает серьезную обеспокоенность в связи с этим явлением, поскольку оно способствует созданию того представления, будто правозащитники являются законной мишенью для злоупотреблений со стороны государственных и негосударственных субъектов.

28. 9 октября 2009 года Специальный докладчик по вопросу о положении правозащитников, Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение и Специальный докладчик по вопросу о правозащитниках в Африке Африканской комиссии по правам человека и народов опубликовали совместный пресс-релиз, осуждающий стигматизацию правозащитников государственными органами Гамбии и публичные угрозы убивать работающих в Гамбии правозащитников или лиц, сотрудничающих с ними. Этот случай стигматизации представляется еще более символическим в связи с тем, что соответствующие заявления были сделаны в Банжуну.

ле, где располагается штаб-квартира Африканской комиссии по правам человека и народов, всего лишь за несколько дней до начала очередной сорок шестой сессии этой Комиссии. Специальный докладчик обеспокоен тем обстоятельством, что правозащитники нередко становятся жертвами диффамационных кампаний, организуемых государственными средствами массовой информации, и зачастую изображаются в качестве предателей или врагов государства, что ставит под угрозу их жизнь.

29. Государства должны воздерживаться от представления правозащитников и их деятельности в качестве опасных, противозаконных или угрожающих государственной безопасности элементов. Напротив, необходимо отдавать должное их важной роли и их усилиям по поощрению, защите и обеспечению полного осуществления прав человека всеми людьми. Специальный докладчик хотела бы напомнить о первостепенной важности признания работы и роли групп, органов или отдельных лиц в поощрении и защите прав человека и основных свобод. Это является первым шагом на пути к созданию безопасной рабочей среды для правозащитников. Приняв Декларацию о правозащитниках, государства взяли на себя обязательство признавать их важную роль в устранении нарушений прав человека и должны действовать соответствующим образом на национальном уровне.

30. Некоторые страны предприняли в этом направлении шаги, заслуживающие высокой оценки. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает публичное заявление президента Колумбии от 17 сентября 2009 года, после его встречи со Специальным докладчиком, о том, что "защита прав человека является необходимым и законным действием для демократического общества такой страны, как Колумбия, которая гордится своей полной открытостью для международного контроля в этой области", и она призывает государственные органы обеспечить осуществление этого заявления<sup>2</sup>. В Бельгии и сенат, и палата представителей приняли резолюции о защите, в которой нуждаются правозащитники, и признали их роль. В этих резолюциях также установлены четкие цели, которые должны быть достигнуты бельгийскими властями. Испанский конгресс также единогласно принял резолюцию о правозащитниках в июне 2007 года.

*b) Преследования правозащитников и криминализация их деятельности*

31. Государства все чаще прибегают к судебным искам с целью нарушения прав человека правозащитников, выступающих с осуждением нарушений прав человека. Правозащитники подвергаются арестам и судебному преследованию по ложным обвинениям. Многие другие содержатся под стражей без предъявления обвинений, зачастую не имея доступа к адвокату, медицинской помощи или судебному разбирательству и без уведомления о причине их ареста.

32. Сообщения, направленные Специальным докладчиком, свидетельствуют о том, что число случаев криминализации деятельности правозащитников государственными властями, не сократилось. Некоторые государства склонны систематически ссылаться на интересы национальной общественной безопасности для ограничения сферы деятельности правозащитников. Во многих странах профсоюзные деятели, члены НПО и социальных движений регулярно подвергаются арестам и уголовному преследованию по обвинениям в "создании преступных группировок", "препятствовании движению по проезжей части", "подстрекательстве к преступлению", "провоцировании гражданского неповиновения" или "создании угрозы безопасности государства, общественной безопас-

<sup>2</sup> Заявление для прессы Специального докладчика по вопросу о положении правозащитников по завершении ее визита в Колумбию 18 сентября 2009 года.

ности или охране здоровья или нравственности". Более того, правозащитники, в том числе адвокаты, оказывающие правовую помощь другим правозащитникам или жертвам нарушений прав человека, подвергаются угрозам, им отказывают в доступе в здания судов и к их клиентам, их арестовывают и им предъявляют обвинения согласно различным положениям уголовного законодательства. Многочисленные случаи арестов и помещения под стражу правозащитников также способствуют их стигматизации, так как население представляет и воспринимает их как нарушителей спокойствия.

33. Органы власти и негосударственные субъекты все чаще прибегают к гражданским и уголовным искам о диффамации в отношении правозащитников, выступающих против нарушения права на свободу мнений и их свободное выражение и проводящих мероприятия в поддержку свободных и справедливых выборов. Гражданские иски о диффамации, используемые, в частности, против журналистов и газет, являются столь же вредоносными, что и уголовные иски о диффамации, оказывая губительное воздействие на свободу мнений и их свободное выражение. Наложение крупных штрафов угрожает существованию газет, вынуждая их объявлять о банкротстве. Гражданские иски о диффамации также используются для того, чтобы заставить замолчать политических противников, которых затем приговаривают к уплате крупных штрафов. Точно так же гражданские и уголовные разбирательства по обвинениям в диффамации и клевете часто используются в отношении членов правозащитных НПО, выступающих против нарушений прав человека. Приговоры к уплате штрафов и к тюремному заключению могут фактически прекратить функционирование таких организаций, угроза же гражданских и уголовных разбирательств может привести к введению в них самоцензуры и сокращению масштабов мониторинга положения в области прав человека.

34. Некоторые государства продолжают использовать нечетко сформулированные законы о безопасности, чтобы арестовывать и задерживать правозащитников, часто без предъявления им обвинений. В некоторых государствах национальные службы разведки и безопасности имеют право содержать правозащитников под стражей без предъявления обвинения в течение длительного времени. В некоторых случаях сотрудники разведывательных служб и служб безопасности обладают иммунитетом в отношении судебного преследования и поэтому могут нарушать права человека правозащитников в условиях полной безнаказанности. Правозащитникам могут также грозить аресты, заключение под стражу и суровые приговоры, вплоть до смертной казни, в соответствии с различными законами о государственной тайне. Специальный докладчик обеспокоен тем, что в законодательстве о государственной тайне зачастую недостаточно четко сформулировано понятие государственной тайны и государства нередко прибегают к такому законодательству для того, чтобы заставить замолчать правозащитников и политических оппонентов. Кроме того, деятельность правозащитников часто криминализируется и их права на свободу ассоциации и выражения мнений нарушаются путем использования чрезвычайно широких формулировок положений уголовных кодексов.

35. В некоторых государствах судьи и адвокаты работают под постоянной угрозой, что может негативно повлиять на их независимость. Прокуроры время от времени используют неприемлемые доказательства, чтобы начать разбирательство в отношении правозащитников, подрывая тем самым их право на справедливое судебное разбирательство. В ряде стран соответствующие власти все еще прибегают к тайным уликам для ареста и административного задержания правозащитников без предъявления обвинений в течение длительного времени. По утверждениям, такими уликами зачастую располагают службы безопасности и о



них не сообщают задержанным или их адвокатам. Специальный докладчик хотела бы напомнить, что административное содержание под стражей, хотя и не запрещено согласно международному праву, должно сопровождаться судебными гарантиями и использоваться только в исключительных и четко оговоренных обстоятельствах, таких как чрезвычайное положение, создающее угрозу для существования нации.

36. Государства должны воздерживаться от привлечения к уголовной ответственности за мирную и законную деятельность правозащитников и обеспечивать им возможность работать в безопасной обстановке, не опасаясь судебного преследования за критику политики правительства или правительственных чиновников. Специальный докладчик также призывает государства пересмотреть и отменить все законодательные и административные положения, ограничивающие права, устанавливаемые в Декларации о правозащитниках, в том числе законодательство о НПО и свободе выражения мнений. Не следует злоупотреблять законами о безопасности для ограничения деятельности правозащитников. Государства должны уважать право правозащитников на справедливое судебное разбирательство и обеспечивать им соответствующие возмещение и компенсацию в тех случаях, когда им отказывают в таком праве.

37. Специальный докладчик хотела бы призвать НПО и региональные правозащитные организации и впредь оказывать поддержку правозащитникам, предоставляя им правовую помощь и/или наблюдая за судебными разбирательствами. Чтобы не ставить под угрозу свою собственную безопасность, защитники прав человека должны стремиться устанавливать связь с местными представителями межправительственных организаций, таких как ОБСЕ и УВКПЧ, в тех случаях, когда они принимают решение наблюдать за судебными разбирательствами. Ряд рекомендаций о том, каким способом правозащитники могут попытаться повысить собственную безопасность, подробно рассматривается ниже.

*с) Роль негосударственных субъектов и ответственность государства*

38. В течение последних нескольких лет безопасность правозащитников подвергается все большей угрозе со стороны растущего числа негосударственных субъектов, действующих в обстановке безнаказанности.

39. Лица, действующие самостоятельно или в составе групп, будь то в сговоре с государствами или нет, все чаще участвовали в нападениях на правозащитников. К насилию в отношении правозащитников, включая избиения, убийства и различные акты запугивания, были причастны повстанческие группировки, частные военизированные формирования, отряды самообороны и вооруженные группы. Кроме того, к актам насилия в отношении правозащитников прямо или косвенно были причастны частные компании. В этой связи Специальный докладчик хотела бы особо подчеркнуть положение правозащитников, занимающихся экономическими, социальными и культурными правами, которые становятся все более уязвимыми, поскольку их работа не всегда признается как работа в области прав человека<sup>3</sup>.

40. В некоторых государствах профсоюзные лидеры, лидеры общин и защитники земельных прав, в том числе группы представителей коренных народов, становятся объектами преследований в связи со своей деятельностью. В других местах правозащитники, осуждающие коррупцию и занимающиеся вопросами экологии, систематически подвергаются нападениям и угрозам. Правозащитни-

<sup>3</sup> См. A/HRC/4/37.

ки, занимающиеся экономическими, социальными и культурными правами, также подвергаются угрозам и запугиванию, когда пытаются получить доступ к информации. В некоторых странах правозащитникам, пытающимся собирать информацию о нарушениях прав человека и гуманитарного права, совершаемых в определенных районах, чинят препятствия, зачастую насильственными способами, в том числе используя убийства, преследования и угрозы. В странах, где решается вопрос контроля над природными ресурсами, правозащитники особенно часто сталкивались с угрозами, обличая отсутствие транспарентности при заключении контрактов между государством и частными компаниями.

41. Специальный докладчик напоминает, что в отношении доступа к информации, находящейся в распоряжении государства, последнее обязано предпринять все необходимые шаги для полного выполнения своих обязательств в соответствии с пунктом 2 статьи 22 Международного пакта о гражданских и политических правах. Государства также должны обеспечивать, чтобы информация, находящаяся в распоряжении негосударственных субъектов, в том числе частных компаний, которая может повредить обществу или связана с общественными интересами, доводилась до сведения общественности.

42. Одним из способов обеспечения безопасности правозащитников является прекращение безнаказанности негосударственных субъектов. Специальный докладчик хотела бы повторить, что государства несут главную ответственность за защиту лиц, в том числе правозащитников, находящихся под их юрисдикцией, независимо от статуса предполагаемых преступников. В случаях, касающихся негосударственных субъектов, в том числе частных компаний и незаконных вооруженных формирований, чрезвычайно важно проводить оперативное и полное расследование и привлекать виновных к ответственности. Отказ государств от привлечения к ответственности и наказания таких преступников является явным нарушением статьи 12 Декларации о правозащитниках. Решение проблемы безнаказанности является ключевым шагом к обеспечению безопасных условий для деятельности правозащитников.

43. Ответственность государства в связи с действиями или бездействием негосударственных субъектов, предусматриваемая пунктом 3 статьи 12 Декларации, была подтверждена многочисленными органами по правам человека, включая Комитет по правам человека и Межамериканскую комиссию по правам человека. Права, закрепленные в Международном пакте о гражданских и политических правах, включая право на жизнь и свободу ассоциации и выражения мнений, должны быть защищены от нарушений, не только со стороны государственных должностных лиц, но также со стороны частных лиц или организаций<sup>4</sup>.

44. Наконец, следует напомнить, что Декларация о правозащитниках адресована не только государствам и правозащитникам, но всем людям. В статье 10 Декларации устанавливается, что "никто не должен участвовать, посредством действия или не совершения требуемого действия, в нарушении прав человека и основных свобод". Таким образом, негосударственные субъекты и частные лица также должны соблюдать Декларацию и воздерживаться от создания угрозы безопасности правозащитников и/или препятствования их работе.

---

<sup>4</sup> См. Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 31 к статье 2 Пакта о характере общего юридического обязательства, налагаемого на государства – участники Пакта, 26 мая 2004 года.

d) *Обеспечение ответственности на федеральном уровне за расследование и наказание нарушений, совершенных в отношении правозащитников*

45. Специальный докладчик отметила, что федеральные структуры ряда государств иногда препятствовали судебному преследованию нарушений прав человека, в частности совершенных в отношении правозащитников. Независимо от структуры государства, федеральные органы власти несут основную ответственность за защиту правозащитников и обеспечение защиты их прав. Поэтому федеральным правительствам следует принимать все необходимые меры для обеспечения эффективного использования переданной административным единицам юрисдикции в отношении уголовного преследования и предания суду за нарушения прав человека, совершенные против правозащитников.

46. Договорные органы Организации Объединенных Наций неоднократно заявляли о том, что выполнение государственных обязательств распространяется на все части федеративных государств без каких-либо ограничений или исключений<sup>5</sup>. Специальный докладчик призывает государства с федеративным устройством обеспечить, чтобы Декларация о правозащитниках в полной мере применялась на всей их территории. По возможности должны быть приняты единые положения, а права, содержащиеся в Декларации, должны напрямую применяться государственными судами.

e) *Проблемы в области безопасности, с которыми сталкиваются женщины-правозащитники и защитники сексуальных меньшинств*

47. Женщинам-правозащитникам угрожает чрезвычайно серьезная опасность подвергнуться определенным формам насилия, в особенности в связи с тем, что они нередко работают по конкретным вопросам, бросающим вызов установленным традициям или нормам и потому бывающим щекотливыми с точки зрения культурных особенностей<sup>6</sup>. Такое гендерное насилие включает в себя устные оскорбления, сексуальные домогательства и изнасилования. За период с января 2009 года Специальный докладчик направила 86 сообщений, касающихся положения женщин-правозащитников.

48. Для повышения безопасности женщин-правозащитников государства должны также обеспечивать, чтобы конкретные потребности этих женщин в области безопасности удовлетворялись с учетом гендерной специфики и чтобы разработка механизмов защиты проходила с их участием и в сотрудничестве с ними. В частности, для сотрудников правоохранительных органов, для лиц, отвечающих за защиту и разрабатывающих программы защиты, должна быть введена подготовка по гендерным вопросам. Универсальные и региональные механизмы, предоставляющие временные меры защиты женщинам-правозащитникам, также должны требовать от государств учета их конкретных потребностей и отчета о принимаемых конкретных мерах.

49. Специальный докладчик глубоко обеспокоена продолжающимися кампаниями очернения и угрозами насильственных действий в отношении защитников прав человека лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и транссексуалов. Кроме того, правозащитникам, занимающимся проблемами лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и транссексуалов, либо часто отказывают в праве на мирные собрания, либо полиция не обеспечивает адекватной защиты соответст-

<sup>5</sup> См. A/63/38, стр. 156, пункт 312; CCPR/CO/73/CH, пункт 6; E/C.12/BEL/CO/3, пункт 24; CCPR/C/BRA/CO/2, пункты 7 и 13.

<sup>6</sup> См. A/HRC/4/37, пункты 98-104.

вующих мероприятий. Жалобы на насилие и нападения часто не принимаются полицией всерьез и не всегда расследуются должным образом.

## 2. Обеспечение максимальной безопасности правозащитников

50. Даже если обязанность по обеспечению защиты и безопасности правозащитников лежит в первую очередь на государствах, сами правозащитники также могут принять ряд мер по повышению собственной безопасности. В этой связи Специальный докладчик определила примеры ситуаций уязвимости, которые могут помочь как государствам, так и правозащитникам выявлять приближающуюся опасность для сведения к минимуму рисков и предотвращения нападений.

### a) Опасные ситуации и сезонные изменения в плане уязвимости правозащитников

51. Как отметила бывший Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о положении правозащитников во всех частях мира и о возможных средствах усиления их защиты, при полном соблюдении Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, "определенные категории правозащитников с большей вероятностью оказываются мишенью в определенные периоды времени, например в зависимости от политической конъюнктуры в их странах или провинциях... Эти "сезонные" изменения в уязвимости правозащитников могли бы стать основой для принятия стратегий защиты, реализуемых с особой активностью в интересах определенных категорий правозащитников именно в периоды ожидаемой уязвимости"<sup>7</sup>. Информация, полученная Специальным докладчиком, а также виды нарушений, с которыми сталкиваются правозащитники, смогли отчасти пролить свет на обстоятельства и ситуации, в которых правозащитники скорее всего окажутся уязвимыми и будут нуждаться в большей защите со стороны государства. Государства должны принимать во внимание эти ситуации при разработке систем раннего предупреждения для прогнозирования угроз в отношении правозащитников. Специальный докладчик хотела бы провести различие между типами ситуаций, приводящих к отсутствию безопасности для правозащитников.

### i) Краткосрочные ситуации

52. Правозащитники часто подвергаются угрозам до и после их возвращения в свою страну из заграничной поездки, предпринятой для того, чтобы рассказать о положении в области прав человека в стране. Участие в конференциях, семинарах и совещаниях, а также отъезд для участия в этих мероприятиях и возвращение после этого открывают возможности для нападения на правозащитников. Правозащитников продолжают арестовывать и помещать под стражу, тем самым препятствуя их поездкам. Они часто подвергаются унижительному личному досмотру, их багаж проходит чрезмерно тщательные проверки либо их проездные документы конфисковываются.

53. Правозащитники часто сталкиваются с угрозами, нападениями, арестами и ложными обвинениями до, во время или сразу же после предания огласке случаев нарушения прав человека, предположительно совершенных государственными властями или при их попустительстве. Они также могут подвергаться насилию со стороны негосударственных субъектов, когда передается огласке информация о предполагаемых правонарушениях, совершенных частными субъек-

<sup>7</sup> См. E/CN.4/2003/104, пункт 23.

ектами. Все более частыми становятся случаи нападения на правозащитников во время публикации докладов, статей, петиций и открытых писем или начала радиотрансляций и кампаний, осуждающих нарушения прав человека.

54. Мирные публичные демонстрации, митинги и забастовки, проводимые с целью осуждения нарушений прав человека, остаются ситуациями особой уязвимости. Правозащитники все чаще становятся мишенью в преддверии демонстраций и страдают от чрезмерного применения силы со стороны властей во время мирных протестов.

55. Члены правозащитных НПО и журналисты нередко становятся мишенью при расследовании нарушений прав человека. Они подвергаются угрозам, нападениям и запугиванию; некоторые из них даже были похищены и убиты.

ii) Долгосрочные ситуации

56. Предвыборный период является временем повышенного риска для правозащитников. Свобода выражения мнений и собраний зачастую подвергается ограничениям до, во время и после выборов. Во многих случаях акты запугивания начинаются задолго до начала избирательной кампании. Таким образом, при разработке решений по повышению безопасности правозащитников во время выборов следует также принимать во внимание этот предшествующий им период.

57. Правозащитники, выступающие с показаниями на судебных разбирательствах, оказывающие помощь жертвам или ведущие наблюдение за ходом открытых судебных процессов, по-прежнему подвергаются запугиванию и зачастую лишаются доступа в залы судебных заседаний.

58. Правозащитники, работающие в ситуациях конфликта или участвующие в гуманитарной деятельности в сложных чрезвычайных ситуациях нередко становятся первыми мишенями для конфликтующих сторон. Государства прибегают к законодательству о безопасности для ограничения деятельности правозащитников и препятствования ей. Специальный докладчик хотела бы сослаться на проведенный ее предшественницей анализ воздействия законодательства о безопасности и чрезвычайных ситуаций на положение правозащитников<sup>8</sup>.

59. Правозащитники могут подвергаться угрозе после оказания помощи Организации Объединенных Наций, ее представителям и механизмам в области прав человека. Государствам следует ознакомиться с докладом Генерального секретаря о сотрудничестве с представителями органов Организации Объединенных Наций по правам человека, в котором описываются ситуации, когда правозащитники подвергались запугиваниям за их сотрудничество с органами и механизмами по правам человека Организации Объединенных Наций<sup>9</sup>. В этой связи Специальный докладчик призывает государства воздерживаться от угроз правозащитникам до, во время и после проведения посещений независимых экспертов Организации Объединенных Наций или региональных и межправительственных механизмов и организаций<sup>10</sup>. Государства должны соблюдать ре-

<sup>8</sup> См. A/58/380.

<sup>9</sup> См. E/CN.4/2005/31 и Add.1.

<sup>10</sup> См. доклад Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях по результатам его поездки в Кению (A/HRC/11/2/Add.6) и пресс-релиз, который был опубликован после завершения поездки, доступный по адресу <http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/52DF4BE7194A7598C125756800539D79?opendocument>.

золюцию 12/2 Совета по правам человека о сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций, ее представителями и механизмами в области прав человека, принятую консенсусом на его двенадцатой сессии.

60. Некоторые привлекающие международное внимание мероприятия, такие как Олимпийские игры и крупные чемпионаты, часто становятся периодами сильного давления на правозащитников. Например, принудительное выселение, осуществляемое для постройки новой инфраструктуры перед такими событиями, иногда используется в качестве возможности для подавления инакомыслия правозащитников. Определенные спортивные мероприятия, привлекающие широкое внимание средств массовой информации, также используются правозащитниками для привлечения внимания к положению в области прав человека в соответствующей стране. Во время подготовки и проведения таких мероприятий правозащитники подвергаются повышенному риску запугивания, преследований и произвольных задержаний.

61. Эти примеры должны стать основой, которая позволит государствам прогнозировать ситуации повышенного риска, а также разрабатывать и совершенствовать меры защиты. В упоминавшихся выше ситуациях необходимо также оценивать безопасность семей и родственников правозащитников. По возможности необходимо также разрабатывать системы раннего предупреждения.

*b) Обязательства государства*

62. Обязательства государства изложены в статьях 2, 9, 12, 14 и 15 Декларации о правозащитниках. В частности, согласно статье 12 Декларации, государства обязаны защищать правозащитников. Статья 12 Декларации гласит, что "государство принимает все необходимые меры в целях обеспечения защиты с помощью компетентных органов любого человека, индивидуально и совместно с другими, от любого насилия, угроз, возмездия, негативной дискриминации де-факто или де-юре, давления или любого иного произвольного действия в связи с законным осуществлением его или ее прав, упомянутых в настоящей Декларации".

63. Государства должны привести свое внутреннее законодательство в соответствие с Декларацией о правозащитниках. Для усиления защиты правозащитников и обеспечения гарантий прав и свобод, упомянутых в Декларации, чрезвычайно важно, чтобы государства пересмотрели свое национальное законодательство и отменили правовые или административные положения, препятствующие работе и деятельности правозащитников. Специальный докладчик приветствует резолюции, принятые несколькими парламентами, в которых признается роль и статус правозащитников. Завершая свое посещение Демократической Республики Конго в июне 2009 года, она приветствовала недавнюю попытку парламента провинции Южное Киву принять закон о защите правозащитников и призвала парламентариев провинции в ближайшем будущем принять пересмотренный закон в тесных консультациях с гражданским обществом и Организацией Объединенных Наций.

64. Государствам следует удостовериться, что их законы о безопасности, включая законодательство о разведывательной и контрразведывательной деятельности, не используются для препятствования работе правозащитников<sup>11</sup>. Государствам следует также обеспечить перевод и распространение Декларации о правозащитниках и организовать подготовку для сотрудников правоохранительных органов и судей по правам, содержащимся в Декларации.

<sup>11</sup> См. A/58/380.

65. Специальный докладчик хотела бы указать, что обязательство о защите должно рассматриваться государствами в качестве коллективного обязательства. Государствам следует рассмотреть возможность напомнить своим партнерам об их обязательстве обеспечить безопасность подвергающихся риску правозащитников и связать оказание помощи и заключение деловых соглашений с гарантиями принятия необходимых мер в этом отношении.

*с) Основные меры предосторожности для правозащитников*

66. Одной из причин отсутствия достаточно безопасных и благоприятных условий для правозащитников является недостаточная осведомленность о Декларации о правозащитниках. Слишком многие правозащитники все еще не знают, что их деятельность является работой в области прав человека. Это особенно справедливо в отношении правозащитников, работающих в области экономических, социальных и культурных прав. Поэтому важной задачей также является содействие распространению Декларации и обеспечение того, чтобы она стала рабочим инструментом и справочным пособием. В этой связи Специальный докладчик приняла решение разработать комментарий к Декларации, который должен быть опубликован в 2010 году.

67. Специальный докладчик хотела бы призвать правозащитников на систематической основе способствовать укреплению их собственной безопасности. Примеры ситуаций отсутствия безопасности и сезонных изменений, приведенные ранее, могут быть использованы для прогнозирования нападений и принятия стратегий в целях их предупреждения и сокращения их числа. По возможности необходимо также вводить цифровые меры безопасности и меры безопасности в Интернете.

68. Кроме того, отдельными НПО и коалициями НПО был разработан целый ряд эффективных инструментов защиты, таких как Пособие для правозащитников по защите и безопасности организации "Фронт лайн"<sup>12</sup>. Многие НПО разработали также курсы подготовки по вопросам безопасности. Специальный докладчик призывает правозащитников устанавливать связи с этими НПО, а также посещать и организовывать учебные занятия. Она также призывает обеспечить более широкое распространение этих инструментов в правозащитном сообществе.

## **В. Физическая защита правозащитников: эффективная практика и проблемы**

69. С момента принятия Декларации о правах человека было создано много межправительственных и неправительственных региональных механизмов для защиты правозащитников и принято много соответствующих деклараций и резолюций. Несмотря на увеличение числа организаций и документов, направленных непосредственно на их защиту, правозащитники продолжают платить высокую цену за свою деятельность в области прав человека. Спустя около одиннадцати лет после принятия Декларации о правозащитниках, Специальный докладчик установила наличие необходимости проведения обзора и оценки программ защиты, разработанных в целях обеспечения физической и психологической неприкосновенности правозащитников, их защиты от нападений и угроз. Специальный докладчик надеется, что это поможет привлечь внимание к чрезвычайному характеру ситуации, а также необходимости для государств и

<sup>12</sup> A. Tsunga, Protection Handbook for Human Rights Defenders (Front Line, 2007)

негосударственных субъектов стремиться к разработке эффективных ответных мер для обеспечения физической защиты правозащитников.

## 1. Национальные механизмы защиты

70. Осведомленность о примерах эффективной практики и о недостатках существующих национальных программ защиты может проложить путь к обеспечению более эффективной защиты и позволить Специальному докладчику повторно рассмотреть свою стратегию защиты. Специальный докладчик считает, что бóльшая информированность об эффективной практике в области защиты будет способствовать ее распространению. Механизмы защиты, перечисленные ниже, отнюдь не совершенны, однако государства должны опираться на эти примеры для создания, развития и совершенствования стратегий и программ физической защиты правозащитников в их странах.

### а) Программы защиты свидетелей и программы защиты правозащитников

71. Государства по-разному подходили к проблеме защиты правозащитников. В некоторых из них были законодательно введены в действие официальные механизмы защиты, другие же разработали более неформальные системы<sup>13</sup>. Между тем многие государства по-прежнему используют свои программы защиты свидетелей в качестве единственного механизма для обеспечения защиты подвергающихся опасности правозащитников, считая, что этих программ достаточно.

72. Как сообщается, в Аргентине постановлением 439/07 Министерства юстиции, безопасности и по правам человека была создана программа защиты свидетелей, которая используется по требованию судебных органов в ходе проводимых на федеральном уровне расследований преступлений, связанных с похищением людей, террористическими актами или торговлей наркотиками. В исключительных случаях Министерство юстиции, безопасности и по правам человека может распространять ее действие на другие дела, например связанные с организованной преступностью. Как сообщается, этой программой в стране воспользовались до 4 360 человек. Среди всего прочего, она обеспечивает возможность перемены места жительства, изменения личных данных и получения защиты.

73. Подобные инициативы заслуживают всяческих похвал. Тем не менее, Специальный докладчик хотела бы подчеркнуть, что программы защиты свидетелей недостаточны для обеспечения безопасности правозащитников, поскольку в большинстве случаев они не предназначены для этой цели. Такие программы не должны использоваться в качестве замены программ защиты правозащитников.

74. Кроме того, согласно информации, полученной Специальным докладчиком, многие программы защиты свидетелей не принимают в расчет особые потребности подвергающихся опасности правозащитников. Эти потребности многообразны и могут различаться в зависимости от положения соответствующих правозащитников. Например, может оказаться полезным проводить различие между правозащитниками, нуждающимися в краткосрочной физической защите, и теми, которым требуются долгосрочные меры защиты. Оценка таких потребностей будет влиять на выбор защитных мер, которые должны быть приняты, например, на тип программы защиты или на решение о необходимости переезда в другую страну.

<sup>13</sup> См. A/HRC/12/19.



75. Специальный докладчик осознает, что, учитывая широкое разнообразие ситуаций, разработка гибких и устойчивых программ защиты является сложной задачей. Тем не менее, она хотела бы напомнить об обязательствах государств по защите правозащитников. В этом контексте важнейшее значение для разработки более эффективных стратегий защиты имеют сотрудничество и консультации с правозащитниками.

*b) Государственные программы защиты*

76. Государства разработали различные конкретные программы по обеспечению защиты правозащитников, подвергающихся опасности. Многие примеры эффективной практики, часть которых анализируется ниже, заслуживают похвалы. Тем не менее, примеры, приведенные в настоящем докладе, могут быть улучшены. Специальный докладчик настоятельно призывает государства, не учредившие подобные механизмы, обеспечить создание собственных их аналогов.

77. В Гватемале был предпринят ряд инициатив в целях обеспечения защиты правозащитников. Был учрежден координационный департамент по вопросам защиты правозащитников, сотрудников административных и судебных органов, журналистов и общественных активистов. Группа по правам человека, включающая в себя специализированные подразделения по расследованию преступлений против сотрудников судебных органов, активистов-правозащитников, профсоюзных деятелей и журналистов, была также создана в полиции. Еще одним воодушевляющим событием стало создание специальной группы для анализа нападений на правозащитников. Проект национальной политики по предупреждению нарушений прав и защите правозащитников и других уязвимых групп был составлен Комиссией по правам человека при президенте страны в 2007 году, однако еще не утвержден.

78. Хотя данные инициативы заслуживают высокой оценки, Специальный докладчик с сожалением отмечает, что в ответах на вопросник, полученных от правительства Гватемалы, не разъясняется статус и не указывается эффективность функционирования этих разнообразных механизмов и стратегий. С учетом большого числа полученных сообщений, касающихся безопасности гватемальских правозащитников, она настоятельно призывает государство принять ожидающее утверждение правительственное распоряжение и обеспечить различные упоминавшиеся учреждения достаточными ресурсами.

79. В Бразилии 26 октября 2004 года официально началось осуществление национальной программы защиты правозащитников, разработанной Специальным секретариатом по правам человека страны (имеющим статус министерства). Ответственность за осуществление этой программы несут штаты Бразилии, деятельность которых на федеральном уровне координирует Национальный руководящий комитет. Соответствующие меры защиты включают защиту со стороны полиции и базу данных для регистрации подвергающихся опасности правозащитников.

80. Тем не менее согласно полученной информации сотрудники полиции и сил безопасности не проходят надлежащей подготовки, и многие правозащитники, сомневающиеся, что они будут защищены должным образом, отказываются от защиты со стороны полиции. Кроме того, еще не обеспечено равное осуществление программы защиты на всей территории страны и многие подвергающиеся опасности правозащитники ею не охвачены. Государство должно в срочном порядке пересмотреть методологию обеспечения согласованного осуществления этой программы на национальном уровне. Специальный докладчик

считает, что федеральные власти должны сохранять за собой главную ответственность за осуществление таких программ или вводить в действие необходимые механизмы и выделять необходимые средства для обеспечения их полноценного осуществления штатами страны. Федеральная структура государства не должна препятствовать функционированию программы. В целом Специальный докладчик призывает правительство активизировать свои усилия по полному осуществлению рекомендаций, сформулированных бывшим Специальным представителем Генерального секретаря по вопросу о положении правозащитников, после ее посещения Бразилии в 2005 году<sup>14</sup>.

81. В Колумбии в целях содействия обеспечению физической защиты правозащитников были учреждены инновационные механизмы защиты на национальном уровне. Программа по обеспечению защиты правозащитников, профсоюзных активистов, журналистов и общественных деятелей, осуществляемая Министерством внутренних дел и юстиции и начатая в 1997 году, направлена на защиту жизни, благосостояния и безопасности, в частности, журналистов и общественных активистов, лидеров или активистов политических групп, социальных, гражданских, общинных, трудовых и крестьянских организаций и этнических групп, подвергающихся несомненной, неминуемой и исключительной опасности, непосредственно вызванной и обусловленной осуществлением ими своих политических, общественных, социальных или гуманитарных мероприятий или обязанностей<sup>15</sup>. Однако эта программа сталкивается с определенными проблемами, которые должны быть решены правительством.

82. Также была создана система раннего предупреждения, направленная на предотвращение нарушений международного гуманитарного права и прав человека путем предупреждения правительства Колумбии о возможности таких нарушений. Эта система находится в ведении Канцелярии омбудсмена страны и действует в 22 регионах; ее штаб-квартира находится в Боготе. В отношении более общей информации о положении правозащитников в Колумбии Специальный докладчик хотела бы сослаться на свой доклад о поездке в страну, который представлен в качестве добавления 3 к настоящему докладу.

83. Специальный докладчик приветствует эти инициативы и призывает другие государства, которые еще не сделали этого, рассмотреть вопрос о разработке аналогичных мер и обеспечении их максимальной эффективности. В то же время она хотела бы выразить свою обеспокоенность относительно эффективности и устойчивости существующих программ. К числу других вопросов, вызывающих обеспокоенность, относится большое число государственных учреждений и министерств, отвечающих за осуществление программ, что нередко приводит к путанице и недоверию в сообществе правозащитников. Специальный докладчик считает, что соответствующие вопросы должны быть рассмотрены в консультации с правозащитниками, с тем чтобы обеспечить последним своевременную и эффективную физическую защиту.

*с) Программы защиты, разработанные неправительственными организациями*

84. Правозащитники также занимались разработкой национальных и региональных программ по обеспечению собственной безопасности и защиты.

85. Специальный докладчик хотела бы сослаться на доклад Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о положении правозащитни-

<sup>14</sup> См. A/HRC/4/37/Add.2.

<sup>15</sup> См. Декрет № 2816, Официальный вестник, № 46.368, 22 августа 2006 года.

ков по итогам ее поездки в Гватемалу в рамках последующих действий<sup>16</sup>. Она призывает НПО опираться на пример группы НПО по вопросам защиты правозащитников, созданной Национальным движением за права человека и другими гватемальскими НПО в 2003 году, которая отслеживает нападения на правозащитников, в том числе занимающихся вопросами окружающей среды, свободы выражения мнений и трудового права.

86. В Колумбии была недавно начата кампания в поддержку права на защиту прав человека в стране.

87. Заслуживают похвалы также такие инициативы, как разработка учебных материалов для подготовки по вопросам защиты правозащитников Проектом защитников прав человека Восточной Африки и Африканского Рога. В частности, Проект регулярно организует подготовительные занятия для правозащитных организаций с упором на обеспечение защиты и безопасности правозащитников.

88. В июле 2009 года была создана Южнокавказская сеть защитников прав человека, объединяющая 30 правозащитных НПО в Армении, Азербайджане и Грузии. Сеть стремится содействовать созданию безопасных и благоприятных условий для правозащитников в регионе Южного Кавказа, а также укреплению их влияния в регионе и на международном уровне. Специальный докладчик приветствует создание сети и надеется на конструктивное взаимодействие с ней.

89. Азиатский форум по правам человека и развитию (Форум-Азия) является основанной на членстве организацией по защите прав человека, объединяющей 46 организаций-членов по всей Азии. Форум-Азия стремится содействовать укреплению потенциала и установлению сетевых связей между правозащитниками, субъектами гражданского общества и организациями в Азии. В ноябре 2009 года Форум-Азия приступил к осуществлению Плана по защите подвергающихся опасности правозащитников с целью усиления защиты правозащитников в Азии и оказания им помощи.

90. Специальный докладчик также приветствует недавнее создание Союза арабских правозащитников и призывает другие сети правозащитников обеспечить обмен с этой новой сетью эффективной практикой, в частности касающейся подготовки по вопросам безопасности.

91. Специальный докладчик активно поддерживает такие инициативы и призывает гражданское общество продолжать разработку таких инструментов, имеющих жизненно важное значение для обеспечения максимальной защиты правозащитников. Несколько НПО, располагающих конкретными программами защиты правозащитников, разработали также пакеты мер по переселению и планы защиты (к их числу относятся планы защиты организаций "Фронт лайн", "Международная защита" и Форум-Азия).

## **2. Универсальные и региональные механизмы защиты**

### *а) Африканская комиссия по правам человека и народов*

92. Мандат Специального докладчика по вопросу о правозащитниках в Африке, установленный Африканской комиссией по правам человека и народов, включает в себя поиск, получение и изучение информации о положении защитников прав человека в Африке и принятие соответствующих мер. Специальный

<sup>16</sup> A/HRC/10/12/Add.3, пункты 17–19.

докладчик также представляет отчеты Африканской комиссии на каждой ее очередной сессии и разрабатывает и рекомендует эффективные стратегии для улучшения защиты правозащитников.

93. Африканская комиссия установила в своих правилах процедуры механизм для принятия временных мер (правило 111): "Перед тем, как довести свое окончательное мнение по сообщению до сведения Ассамблеи, Комиссия может проинформировать соответствующее государство-участник о своей позиции по вопросу о целесообразности принятия предварительных мер во избежание причинения жертве предполагаемого нарушения непоправимого ущерба... Комиссия... может указать сторонам любую временную меру, принятие которой представляется целесообразным в интересах сторон или надлежащего ведения разбирательства".

b) *Межправительственная комиссия по правам человека Ассоциации государств Юго-Восточной Азии*

94. На сорок втором совещании на уровне министров Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) 20 июля 2009 был утвержден круг ведения Межправительственной комиссии по правам человека АСЕАН. Эта комиссия была официально создана в октябре 2009 года на пятнадцатой встрече на высшем уровне АСЕАН в Пхукете, Таиланд. Политическая декларация, устанавливающая руководящие принципы по вопросам дальнейшего укрепления мандата и функций Комиссии, будет подготовлена группой высокого уровня.

95. Специальный докладчик приветствует создание Межправительственной комиссии по правам человека АСЕАН и рассчитывает на функционирование комиссии в качестве органа мониторинга, эффективно способствующего поощрению и защите прав правозащитников с учетом их потребностей в области безопасности и защиты.

c) *Совет Европы*

96. 6 февраля 2008 года Комитет министров принял Декларацию о действиях Совета Европы по улучшению защиты правозащитников и содействию их деятельности. В этой декларации подробно излагаются обязательства государства и приводится ряд примеров защитных мер, которые могут быть приняты. Она также усиливает роль Комиссара по правам человека Совета Европы, касающуюся защиты и поддержки правозащитников. Декларация подтверждает обязательства государств - членов Совета Европы "принимать меры для незамедлительного оказания помощи и обеспечения защиты правозащитникам, находящимся под угрозой в третьих странах, например, когда это целесообразно, присутствуя на судебном разбирательстве или наблюдая за ним, а также, если это возможно, в срочном порядке предоставляя визы". Кроме того, Европейский суд по правам человека также может принимать временные меры<sup>17</sup>.

97. Специальный докладчик призывает Комиссара по правам человека Совета Европы обеспечить всестороннее выполнение этой декларации и разработку в этой связи стратегий последующих мер. Кроме того, необходимо предусмотреть возможность координации усилий и действий между Европейским союзом и Советом и соответствующими государствами-членами, чтобы избежать их дублирования.

<sup>17</sup> Европейский суд по правам человека, правило 39 Правил суда (2009 год).

d) *Межамериканская комиссия по правам человека*

98. Статья 25 правил процедуры Межамериканской комиссии по правам человека позволяет Комиссии по своей собственной инициативе или по просьбе какой-либо стороны просить государство о принятии мер предосторожности в целях предотвращения нанесения непоправимого вреда лицам. Многие правозащитники в Латинской Америке воспользовались подобными мерами и Комиссия публикует информацию о предоставлении таких мер с целью повышения осведомленности о положении того или иного правозащитника и содействия его/ее защите. Комиссия также может просить суд издать приказ о "временных мерах защиты" в экстренных случаях, связанных с опасностью для людей, даже если сам случай еще не был представлен на рассмотрение суда.

99. Комиссия также создала специальное подразделение в рамках Канцелярии Исполнительного секретаря для координации своей деятельности в этой области. Группа по делам правозащитников поддерживает контакты с правозащитными организациями и представителями гражданского общества, а также государственными органами, отвечающими за политику в области прав человека, в каждом государстве-члене. Эта группа может также рекомендовать Комиссии принять любые меры предосторожности или любые другие меры, которые Комиссия сочтет целесообразными, для защиты находящихся под угрозой правозащитников в регионе.

e) *Европейский союз*

100. В пересмотренном Руководстве Европейского союза по правозащитникам, принятом Советом Европы в 2008 году, государствам - членам Европейского союза предлагаются практические меры по поддержанию и защите правозащитников. В руководстве приводятся примеры практических мер, которые миссии Европейского союза могут принимать для защиты подвергающихся опасности правозащитников, включая такие меры, как срочное оказание помощи, выдача временных виз и упрощение процедуры получения временного убежища в государствах-членах. Специальный докладчик приветствует эти весьма позитивные шаги по обеспечению безопасности правозащитников.

101. Однако многое еще может быть сделано в плане предупреждения нападения на правозащитников и обеспечения их безопасности. В частности, Специальный докладчик считает, что миссиям Европейского союза следует активизировать свою роль в обеспечении физической защиты правозащитников. В этой связи Специальный докладчик настоятельно призывает государства - члены Европейского союза придерживаться скоординированной общеевропейской позиции в отношении правозащитников. Государства должны сохранить свободу принятия решений о выдаче виз и предоставлении убежища в каждом конкретном случае, однако им следует попытаться по возможности упростить режим выдачи виз. Вопрос о характере срочной помощи, которая будет предоставляться находящимся в опасности правозащитникам, требует дальнейшей проработки и уточнения, чтобы правозащитники могли опираться на более четкие руководящие принципы, касающиеся типов защитных мер, которые могут быть приняты в их интересах.

102. Кроме того, полученная информация свидетельствует о том, что лишь немногие государства - члены Европейского союза разработали и осуществляли стратегии эффективной реализации этого руководства. Дипломатические работники не всегда проходят специальную подготовку. Сотрудничество и контакты между правозащитниками/правозащитными организациями и представителями Европейского союза не были систематизированы и поэтому часто осу-

ществляются на специальной основе, когда правозащитник уже находится в опасности. Наконец, во многих миссиях Европейского союза до сих пор не назначен координатор по вопросам правозащитников.

103. Специальный докладчик считает, что контакты с гражданским обществом должны быть улучшены и систематизированы, с тем чтобы обеспечить принятие последующих мер в связи с положением правозащитников и разработку систем раннего предупреждения. Персоналу миссий Европейского союза должна быть обеспечена подготовка по вопросам Декларации о правозащитниках и конкретных проблем, с которыми сталкиваются некоторые группы правозащитников в странах назначения, перед их отправкой в эти страны. Должны быть предусмотрены скоординированные усилия на центральном уровне для содействия распространению этого руководства среди правозащитников. Специальный докладчик также призывает Европейский союз предоставлять странам техническую помощь в разработке и осуществлении мер защиты для правозащитников.

f) *Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)*

104. В соответствии с рекомендациями Совещания по вопросам дополнительных гуманитарных аспектов 2006 года Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ в 2007 году создало координационный центр по вопросам правозащитников и национальных учреждений по правам человека. Координационный центр внимательно следит за положением правозащитников, выявляет вызывающие беспокойство вопросы и стремится поощрять и защищать их интересы. Координационный центр также стремится способствовать расширению потенциала правозащитников, повышая их знания о стандартах в области прав человека и улучшая их навыки в области информационно-пропагандистской деятельности, мониторинга и разработки стратегий.

g) *Договорные органы Организации Объединенных Наций*

105. Некоторые договорные органы ООН также предусматривают принятие временных мер; в том числе такие меры предусматриваются в правиле 86 правил процедуры Комитета по правам человека и пункте 1 правила 108 правил процедуры Комитета против пыток. В статье 5 недавно принятого Факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах также предусматриваются временные меры. После вступления этого факультативного протокола в силу Комитет по экономическим, социальным и культурным правам будет иметь возможность просить о принятии соответствующим государством-участником таких временных мер защиты, которые могут быть необходимы в исключительных обстоятельствах с целью избежать возможного причинения непоправимого ущерба жертве или жертвам предполагаемого нарушения. В этой связи Специальный докладчик призывает государства ратифицировать этот Факультативный протокол или присоединиться к нему.

106. Специальный докладчик считает, что принятие временных мер или мер предосторожности играет важную роль в обеспечении физической защиты подвергающихся опасности правозащитников. Универсальные и региональные правозащитные механизмы, в том числе Межамериканская комиссия по правам человека, Европейский суд по правам человека и Комитет по правам человека, неоднократно подтверждали обязательный характер таких временных мер<sup>18</sup>. В этой

<sup>18</sup> См. Европейский суд по правам человека, *Оджалан против Турции*, распоряжение о временных мерах согласно правилу 39 Правил Европейского суда по правам человека,

связи Специальный докладчик хотела бы напомнить о международных обязательствах государств-участников вышеупомянутых региональных организаций по выполнению этих временных мер.

107. Специальный докладчик хотела бы также вновь подчеркнуть, что она уделяет первоочередное внимание созданию и поддержанию прочных отношений с региональными механизмами защиты правозащитников. В соответствии с этой стратегией были проведены два совещания с участием Специального докладчика по вопросу о правозащитниках в Африке Африканской комиссии по правам человека и народов, Группы по делам правозащитников секретариата Межамериканской комиссии по правам человека, Управления Комиссара по правам человека Совета Европы и координационного центра по вопросам правозащитников и национальных учреждений по правам человека Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ и Европейской комиссии.

h) *Национальные учреждения по правам человека*

108. Национальные учреждения по правам человека, в особенности уполномоченные получать жалобы и следить за конкретными случаями, могут стать мощными союзниками правозащитников и в значительной мере способствовать их безопасности и защите. Национальные правозащитные механизмы, уделяющие приоритетное значение в своей повестке дня защите правозащитников и создающие соответствующие координационные центры, должны играть важную роль в установлении благоприятных условий для правозащитников и в содействии тому, чтобы они вели свою деятельность без какого-либо неправомерного внешнего вмешательства.

### **С. Защита, предоставляемая миссиями по поддержанию мира**

109. Специальный докладчик высоко оценивает работу Совместного отделения Организации Объединенных Наций по правам человека в Демократической Республике Конго, в частности Группы по защите, которая осуществляла финансировавшуюся Европейским союзом программу защиты жертв, свидетелей и правозащитников до ее прекращения в марте 2009 года. Затем программа была поглощена Миссией Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго и включена в работу Группы по защите. С начала осуществления программы в июне 2007 года Группа по защите оказала помощь 487 жертвам, свидетелям и правозащитникам в 11 провинциях. Другие миссии Организации Объединенных Наций по поддержанию мира должны опираться на этот пример, и Специальный докладчик призывает их создавать подобные программы защиты.

110. Что касается более общей информации о положении правозащитников в Демократической Республике Конго, Специальный докладчик хотела бы сослаться на свой доклад о поездке в страну, представленный в качестве добавления 2 к настоящему докладу.

## **IV. Выводы и рекомендации**

111. **Специальный докладчик выражает признательность странам, разработавшим программы защиты с целью повышения безопасности правозащитников, и призывает их выполнить рекомендации, содержащиеся в настоящем докладе.**

---

30 ноября 1999 года; и Комитет по правам человека, *Пьяндонг и др. против Филиппин*, сообщение № 869/1999, 2000 год.

112. Специальный докладчик выражает обеспокоенность в связи с небольшим количеством практических инициатив, направленных на эффективное обеспечение физической защиты правозащитников. Лишь несколько стран утвердили законодательство или принимали эффективные меры, чтобы положить конец многочисленным насильственным нападениям на правозащитников. Безнаказанность по-прежнему процветает, и никаких конкретных механизмов компенсации за нарушения прав человека правозащитников создано не было.

113. Специальный докладчик хотела бы рекомендовать государствам следующие минимальные руководящие принципы, касающиеся программ защиты правозащитников:

а) при установлении или пересмотре программ защиты необходимо проводить консультации с правозащитниками;

б) структура программы защиты должна определяться законодательством;

в) в федеративных государствах структура программы защиты должна определяться федеральным законодательством. Осуществление такой программы должно вестись под контролем федерального правительства даже в тех случаях, когда на практике она осуществляется субъектами федерации;

г) программы защиты должны включать систему раннего предупреждения в целях прогнозирования развития событий и подачи сигнала о применении защитных мер. Управление этой системой должно осуществляться на централизованной основе, и к оценке рисков необходимо привлекать различные группы правозащитников. При разработке таких систем необходимо учитывать сезонные изменения и примеры небезопасных ситуаций, упомянутые выше;

д) предварительным условием отбора сотрудников полиции и других правоохранительных органов для участия в этой программе должно быть прохождение конкретной подготовки по правам человека, гендерным вопросам и Декларации о правозащитниках;

е) физическая защита правозащитников не должна поручаться третьим сторонам, если они не прошли надлежащей подготовки. Их отбор и наем должны осуществляться в консультациях с правозащитниками;

ж) для осуществления таких программ должны выделяться достаточные финансовые ресурсы. В этом отношении более точная оценка потребностей правозащитников в области безопасности позволит государствам лучше рассчитывать стоимость таких программ. Третьи государства должны вносить свой вклад в разработку или пересмотр устойчивых и хорошо финансируемых программы защиты.

114. Кроме того, Специальный докладчик:

а) призывает государства:

- воздерживаться от стигматизации работы правозащитников. Признание статуса и роли правозащитников и законности их деятельности в публичных заявлениях является первым шагом к предупреждению или, по крайней мере, сокращению угроз в их адрес и опасностей, которым они подвергаются;



- оперативно и эффективно расследовать жалобы и утверждения об угрозах или нарушениях прав человека, совершаемых в отношении правозащитников, и возбуждать соответствующее дисциплинарное, гражданское и уголовное преследование против виновных с целью ликвидации безнаказанности за такие деяния и тем самым значительно повышения безопасности правозащитников;
  - рассмотреть вопрос о принятии Декларации о правозащитниках в качестве части национального законодательства и создать координационные центры по вопросам правозащитников в рамках администрации главы государства или правительства, либо других соответствующих министерств;
  - ввести в действие законодательство о программах защиты правозащитников;
  - обеспечить подготовку по Декларации для полицейских, военнослужащих, сотрудников других сил безопасности и судебных органов, а также установить и применять санкции в отношении лиц, нарушающих ее принципы; и
  - декриминализировать диффамацию и клевету;
- b) призывает государства-доноры увеличить свой финансовый вклад в осуществление программ, направленных на обеспечение безопасности и защиты правозащитников;
- c) призывает национальные учреждения по правам человека:
- уделять приоритетное внимание в своей повестке дня защите правозащитников и создавать координационные центры по вопросам правозащитников;
  - играть важную роль в содействии распространению Декларации; и
  - расследовать жалобы со стороны правозащитников;
- d) призывает государства - члены Европейского союза:
- содействовать распространению Руководства по правозащитникам Европейского союза среди всех сотрудников миссий Европейского союза, а также организовывать подготовку персонала по вопросам его осуществления до направления его к месту работы;
  - обеспечить эффективное осуществление этого руководства Европейского союза; а также
  - поддерживать связь с правозащитниками на местах и организовывать регулярные встречи с правозащитниками;
- e) предлагает включить в число правозащитных проектов, финансируемых Европейским союзом, подготовку по вопросам безопасности для правозащитников;
- f) призывает национальные и международные НПО:

- создавать и укреплять национальные, субрегиональные и региональные коалиции и сетевые структуры с целью усиления защиты правозащитников; и
  - обеспечивать распространение учебных материалов по вопросам защиты правозащитников.
-