



## Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
14 April 2014  
Russian  
Original: English

### Совет по правам человека

Двадцать шестая 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 правах на свободу мирных собраний и ассоциации Майны Киан\***

#### *Резюме*

Настоящий тематический доклад представляется Совету по правам человека в соответствии с резолюциями 15/21 и 24/5 Совета.

В разделах I и II доклада Специальный докладчик представляет обзор своей деятельности за период с 1 марта 2013 года по 28 февраля 2014 года. В разделе III он оценивает угрозы правам на свободу мирных собраний и ассоциации для групп наибольшего риска.

В разделе IV Специальный докладчик предлагает свои выводы и рекомендации.

\* Представлено с опозданием.

GE.14-13477 (R) 160614 160614



\* 1 4 1 3 4 7 7 \*

Просьба отправить на вторичную переработку



## Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	1–2	3
II. Деятельность .....	3–6	3
A. Сообщения .....	3	3
B. Посещения стран .....	4	3
C. Участие в различных мероприятиях .....	5–6	3
III. Угрозы правам на свободу мирных собраний и ассоциации для групп наибольшего риска .....	7–70	5
A. Определения .....	7–15	5
B. Международное право прав человека .....	16–21	7
C. Вызовы в деле осуществления группами наибольшего риска права на свободу мирных собраний.....	22–47	10
D. Вызовы в деле осуществления группами наибольшего риска права на свободу ассоциации .....	48–70	17
IV. Выводы и рекомендации .....	71–78	24

## I. Введение

1. Настоящий ежегодный доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации представляется Совету по правам человека в соответствии с резолюциями 15/21 и 24/5 Совета. Он охватывает деятельность мандатария за период с 1 марта 2013 года по 28 февраля 2014 года и затрагивает законодательство и виды практики, которые носят дискриминационный характер по отношению к определенным группам и лишают их прав на свободу ассоциации и мирных собраний. Различным заинтересованным сторонам выносятся рекомендации, направленные на более эффективное поощрение и защиту прав на свободу мирных собраний и ассоциации.

2. В целях подготовки настоящего доклада Специальный докладчик 9 декабря 2013 года созвал в Женеве (Швейцария) однодневное совещание экспертов. Кроме того, он воспользовался итогами консультаций по данной теме, проведенных в Азии (Сингапур) и Латинской Америке (Сальвадор), а также материалами, представленными различными лицами и группами. В соответствии с резолюцией 15/21 Совета по правам человека он принял также во внимание соответствующие элементы работы, проводимой в Совете<sup>1</sup>.

## II. Деятельность

### A. Сообщения

3. За период с 1 марта 2013 года по 28 февраля 2014 года Специальным докладчиком было направлено в общей сложности 207 сообщений. Его замечания по направленным государствам сообщениям и ответам, полученным в период с 1 марта 2013 года по 28 февраля 2014 года, включены в добавление к настоящему докладу (A/HRC/26/29/Add.1).

### B. Посещения стран

4. Специальный докладчик с 20 по 27 января 2014 года посетил Руанду. Он благодарит правительство Руанды за образцовое сотрудничество в рамках этой поездки. Он выражает также признательность правительствам Казахстана, Малави и Омана за направление приглашений, которыми он надеется вскоре воспользоваться. За отчетный период Специальный докладчик направил повторные запросы 32 странам, не ответившим на предыдущие запросы. Кроме того, он дополнительно направил запросы Анголе, Бангладеш, Вьетнаму, Замбии, Канаде, Кении, Нигерии и Саудовской Аравии<sup>2</sup>.

### C. Участие в различных мероприятиях

5. В период с 1 марта 2013 года по 28 февраля 2014 года Специальный докладчик принял участие в следующих мероприятиях, организованных государст-

<sup>1</sup> Упомянутые в настоящем докладе ситуации в странах были предметом сообщений, препровожденных правительствам, а также пресс-релизов, выпущенных мандатариями и высокопоставленными должностными лицами Организации Объединенных Наций.

<sup>2</sup> См. [www.ohchr.org/EN/Issues/AssemblyAssociation/Pages/CountryVisits.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/AssemblyAssociation/Pages/CountryVisits.aspx).

вами и межправительственными учреждениями, в том числе международными и региональными правозащитными механизмами:

- седьмая Конференция министров Сообщества демократий, принимающей стороной которой являлось правительство Монголии (Улан-Батор, 27–29 апреля 2013 года);
- семинар Совета по правам человека по эффективным мерам и видам передовой практики, связанным с поощрением и защитой прав человека в контексте мирных протестов, организованный Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (Женева, 2 декабря 2013 года);
- мероприятие по запуску проекта "Защита гражданского пространства и права на доступ к ресурсам", организованное Сообществом демократий и проведенное Министерством иностранных дел Швеции (Стокгольм, 24–25 февраля 2014 года).

6. Кроме того, в вышеуказанный период Специальный докладчик участвовал в следующих мероприятиях, организованных гражданским обществом:

- конференция "Дни защитников – расширение прав и возможностей правозащитников, подвергающихся опасности", созванная организацией "Защитники гражданских прав" (Стокгольм, 2–5 апреля 2013 года);
- курс "Международные системы защиты прав человека", организованный Центром прав человека Католического университета им. Андреа Бельо (дистанционное участие, Каракас, 18 сентября 2013 года);
- совещание экспертов "Поощрение и защита прав человека в ходе собраний и протестов", организованное Женевской академией международного гуманитарного права и прав человека (Претория, 3–4 октября 2013 года);
- седьмая встреча платформы "Фронт лайн" в защиту правозащитников, подвергающихся опасности, организованная Фондом защиты правозащитников "Фронт лайн" (Дублин, 9–11 октября 2013 года);
- публичные лекции в университете МакГилла и Оттавском университете, а также встречи с представителями гражданского общества и государственными должностными лицами (Монреаль и Оттава, 22–25 октября 2013 года);
- региональная консультация "Пространство для гражданского общества: как нам защитить и расширить благоприятную среду?", организованная Альянсом СДЦ и организацией "Датская церковная помощь" (Блантайр, 25–26 ноября 2013 года);
- Саммит по правам человека, созданный организацией "Права человека прежде всего" (Вашингтон (округ Колумбия)), 4 декабря 2013 года);
- академическая поездка в Камбоджу, организованная Азиатским форумом по правам человека и развитию (Пномпень, 5–6 февраля 2014 года).

### **III. Угрозы правам на свободу мирных собраний и ассоциации для групп наибольшего риска**

#### **A. Определения**

7. Ответная реакция на события произошедшей в начале 2011 года "арабской весны" все еще ощущается по всему миру и сопровождается сужением пространства возможностей субъектов гражданского общества для коллективного продвижения или защиты своих общих интересов. Демократия предполагает не только пользование правом на участие в голосовании. Чтобы демократия процветала, людям должен быть гарантирован весь спектр основных прав и свобод, в том числе право на свободу выражения мнений и право на свободу собраний, которые служат средством влияния на политику, проводимую государством. В последние годы многие государства реагировали на мирное выражение людьми своего несогласия жестоким подавлением мирных протестов и других форм собраний, необоснованно ограничивая возможности для создания и поддержания деятельности ассоциаций и применяя физическое насилие в отношении субъектов гражданского общества.

8. Хотя такие действия негативным образом затронули всех желающих пользоваться своими правами на мирные собрания и свободу ассоциации, некоторым группам угрожает особая опасность того, что их пространство возможностей будет практически сведено на нет. В настоящем докладе Специальный докладчик сосредотачивает внимание на вызовах, стоящих перед различными группами, которые нередко вытесняются на периферию общества как в своей повседневной жизни, так и при осуществлении ими своих прав на свободу мирных собраний и ассоциации. Он надеется пролить свет на то, каким образом отказ в праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации влечет за собой маргинализацию этих групп и как маргинализация еще больше сужает их возможности для эффективного осуществления своих прав.

9. Специальный докладчик сознает, что государство является не единственным виновником нарушений, связанных со свободой собраний и ассоциации. Существенную роль в лишении групп наибольшего риска возможностей для осуществления ими своих прав играют действия негосударственных субъектов, нередко подкрепляемые господствующими патриархальными взглядами, стереотипными представлениями, домыслами и общественными установлениями, в силу которых эти группы остаются на обочине общественной жизни. В этой связи Специальный докладчик напоминает также, что обязательства государств включают в себя не только уважение и соблюдение прав, но и защиту обладателей прав от нарушений и злоупотреблений со стороны других лиц.

10. В качестве исходной посылки Специальный докладчик констатирует, что группы наибольшего риска повсеместно ощущают на себе дискриминацию, неравное обращение и притеснения. Они описывают эти группы в соответствии с уровнем их маргинализации при осуществлении права на свободу мирных собраний и права на свободу ассоциации. К числу групп, которые в настоящем докладе считаются группами наибольшего риска, относятся инвалиды; молодежь, включая детей; женщины; лесбиянки, гомосексуалисты, бисексуалы, трансгендеры и интерсексуалы (ЛГБТИ); представители групп меньшинств; коренные народы; внутренне перемещенные лица; и неграждане, включая беженцев, просителей убежища и трудящихся-мигрантов.

11. Для целей настоящего доклада к группам наибольшего риска отнесены также группы или отдельные лица, которые подвергаются притеснениям не по причине собственной принадлежности, а потому, что активно отстаивают права тех, кому в наибольшей степени угрожает опасность дискриминации и преследований. Правозащитники, в том числе журналисты, члены профсоюзов, экологические активисты и многие другие во многих странах сталкиваются с открытой враждебностью, притеснениями, стигматизацией и даже подвергаются физическим посягательствам со стороны государственных и негосударственных субъектов.

12. Для обозначения таких групп в настоящем докладе выбран термин "маргинализированные", вместо термина "уязвимые", который, с точки зрения Специального докладчика, характеризует представителей таких групп в качестве беспомощных и пассивных жертв окружающих их условий. По его мнению, условия и обстоятельства, порождающие маргинализацию, подпитываются целенаправленными действиями либо бездействием как государственных, так и негосударственных субъектов, продолжающими причинять ущерб данным группам. Изменение таких обстоятельств в лучшую сторону, независимо от их причин, является в первую очередь обязанностью государства. Иными словами, "маргинализация" более точно по сравнению "уязвимостью" отражает те общественные настроения и установки, которые определяют жизнь лиц, затрагиваемых этими условиями.

13. Не следует полагать, что такие группы являются монолитными или четко очерченными. Некоторые лица могут обоснованно причислять себя сразу к нескольким группам; можно, например, быть женщиной и инвалидом, представителем группы меньшинств и лицом без гражданства. Подобных сочетаний может быть очень много. В рамках всех этих категорий все принадлежащие к ним лица могут на различных уровнях и в различных формах испытывать на себе маргинализацию. Зачастую многообразие проявлений маргинализации не осознается и не получает должного внимания. Чтобы понять воздействие дискриминации на маргинализированные группы, важно учитывать различия в жизненном опыте этих групп и принадлежащих к ним отдельных лиц. В настоящем докладе по возможности принимаются во внимание нюансы, характерные для каждой из групп наибольшего риска.

14. Специальный докладчик с глубокой озабоченностью отмечает бесчисленные примеры нарушений и злоупотреблений в отношении прав на свободу мирных собраний и ассоциации, которые затрагивают группы наибольшего риска. В рамках настоящего доклада было бы невозможно исчерпывающе их перечислить и охарактеризовать их конкретные последствия для этих групп. Вместо этого Специальный докладчик намерен представить типичные закономерности нарушений и злоупотреблений, с тем чтобы сформулировать полезные с практической точки зрения стандарты, и привести при этом ряд показательных примеров.

15. В целом ограничения и исключения в отношении пользования правами на свободу мирных собраний и ассоциации имеют следствием усугубление маргинализации. При этом справедливо и даже более очевидно обратное: нередко маргинализация не позволяет лицам и группам действительно осуществлять свое право на свободу мирных собраний и право на свободу ассоциации. Данная взаимосвязь явствует из приведенных в последующих главах показательных примеров. Способность осуществлять права на свободу мирных собраний и ассоциации служит ключевым условием расширения прав и возможностей маргинализированных общин и отдельных лиц.

## В. Международное право прав человека

16. Права на свободу мирных собраний и ассоциации гарантируются каждому без каких бы то ни было различий. Статья 26 Международного пакта о гражданских и политических правах гарантирует всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по признакам, указанным в статье 2. Многочисленные международные и региональные договоры по правам человека содержат положения о запрещении дискриминации вообще, а также в отношении конкретных групп.

17. Комитет по правам человека считает, что выражение "дискриминация" следует понимать, как "любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, которое основано на признаках расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства и которое имеет целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления всеми лицами, на равных началах, всех прав и свобод"<sup>3</sup>. Комитет пришел к выводу, что сексуальная ориентация и гендерная идентичность также являются запрещенными основаниями для дискриминации в соответствии со статьей 2 Пакта<sup>4</sup>. Дискриминация является следствием законодательства и практики, предполагающих прямые исключения или целенаправленные ограничения в отношении отдельных групп или принадлежащих к ним лиц.

18. В целом ряде международно-правовых документов указываются конкретные принципы и меры, которые должны принять на вооружение государства в целях обеспечения недискриминации и равенства. Например, государствам следует:

- обеспечить, чтобы во всех действиях в отношении детей во всех сферах первоочередное внимание уделялось наилучшему обеспечению интересов ребенка<sup>5</sup>;
- искоренять насилие по гендерному признаку, провозгласить право женщин на выбор в вопросах рождения детей и изменять социальные или культурные модели в целях искоренения идеи о стереотипности ролей мужчин и женщин<sup>6</sup>;
- защищать людей от насилия на почве гомофобии и трансфобии, предупреждать пытки и жестокое, бесчеловечное и унижающее достоинство обращение по признакам сексуальной ориентации и гендерной идентичности, а также запретить дискриминацию по этим признакам, отменить законы, криминализирующие гомосексуализм, защищать свободы выражения мнения, ассоциации и мирных собраний в интересах лиц из числа ЛГБТИ и признать за лицами из числа ЛГБТИ права на использование или осуществление, наравне с другими, всех прав человека и основных свобод (A/HRC/19/41);

<sup>3</sup> Замечание общего порядка №18 (1989), пункт 7.

<sup>4</sup> См., в частности, сообщение № 488/1992, *Тунен против Австралии*, соображения, принятые 31 марта 1994 года; заключительные замечания по Кувейту (CCPR/C/KWT/CO/2).

<sup>5</sup> Конвенция о правах ребенка, пункт 1 статьи 3.

<sup>6</sup> Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статьи 2 f), 5 и 16 e); Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, общая рекомендация № 19 о насилии в отношении женщин, пункт 24.

- предоставлять разумные приспособления и оказывать поддержку инвалидам для обеспечения использования и осуществления ими, наравне с другими, всех прав человека и основных свобод<sup>7</sup>;
- вести борьбу с предрассудками, искоренять дискриминацию и поощрять терпимость, взаимопонимание и добрые отношения между коренными народами и всеми другими слоями общества<sup>8</sup>;
- принимать меры по защите и поощрению прав меньшинств и их самобытности и принимать позитивные меры, способствующие процветанию культуры меньшинств<sup>9</sup>;
- запретить коллективную высылку трудящихся-мигрантов и членов их семей и запретить дискриминационное законодательство, в особенности по вопросам вознаграждения, условий труда и занятости<sup>10</sup>;
- содействовать процессам национального, экономического и социального развития внутренне перемещенных лиц<sup>11</sup>.

19. Специальный докладчик отмечает, что в целом обязательства государств по обеспечению недискриминации и равенства являются безотлагательными и не предполагают их постепенное выполнение.

20. В международных договорах по правам человека, направленных на защиту прав конкретных групп, в отдельном порядке прямо или косвенно признаются права этих групп на свободу мирных собраний и ассоциации:

- Конвенция о правах ребенка требует от государств-участников признать право ребенка на свободу ассоциации и свободу мирных собраний (статья 15).
- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин требует от государств принимать все соответствующие меры для обеспечения возможности женщин участвовать в политической и общественной жизни страны на равных условиях с мужчинами. К этому относится право участвовать в деятельности неправительственных организаций (НПО) и ассоциаций, занимающихся проблемами общественной и политической жизни страны (статья 7).
- Обязательство государств защищать права человека лиц из числа ЛГБТИ прочно установлено в международном праве прав человека на основании Всеобщей декларации прав человека, статья 1 которой однозначно гласит: "Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах". Кроме того, оно закрепилось в практике многочисленных договорных органов по правам человека Организации Объединенных Наций и их толкованиях обязательств государств, вытекающих из международного права прав человека<sup>12</sup>. В своей резолюции 17/19 Совет по правам челове-

<sup>7</sup> Конвенция о правах инвалидов, пункт 1 статьи 4.

<sup>8</sup> Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, статья 15.

<sup>9</sup> Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, статьи 1 и 4.

<sup>10</sup> Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, статьи 22 и 25.

<sup>11</sup> Резолюция 68/180 Генеральной Ассамблеи.

<sup>12</sup> См., например, Комитет по правам человека, *Тунен против Австралии* (соображения), и ССРР/С/KWT/CO/2; Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 20 (2009); Комитет по правам ребенка, замечания общего



ка выразил обеспокоенность по поводу актов насилия и дискриминации во всех регионах мира, совершаемых в отношении лиц по причине их сексуальной ориентации и гендерной идентичности.

- Статья 5 Конвенции о правах инвалидов имеет особое значение для обеспечения обращения с инвалидами как с равными перед законом и по нему. В статье 29 напрямую признаются права инвалидов на участие в политической и общественной жизни, в том числе путем участия в деятельности НПО, работа которых связана с государственной и политической жизнью, и путем создания организаций и вступления в них с тем, чтобы представлять интересы инвалидов на всех уровнях.
- Коренные народы имеют, среди прочего, право на полное участие в политической, экономической, социальной и культурной жизни государства и на определение своей принадлежности или членства в соответствии со своими обычаями и традициями<sup>13</sup>.
- Право групп меньшинств на свободу ассоциации подразумевается в положении Международного пакта о гражданских и политических правах о защите их права совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и пользоваться родным языком (статья 27).
- Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей гарантирует право вступать в ассоциации и принимать участие в деятельности ассоциаций, хотя и не защищает право на создание ассоциаций (статья 26).
- Внутренне перемещенные лица пользуются теми же предусмотренными международным правом и национальным законодательством правами и свободами, которыми пользуются остальные лица в их стране, и, в частности, имеют право на свободу ассоциации и участие на равноправной основе в делах общины<sup>14</sup>.
- Беженцы, законно проживающие на территории страны, могут, с точки зрения права на свободу ассоциации, рассчитывать на наиболее благоприятное положение, соответствующее положению граждан иностранного государства при тех же обстоятельствах<sup>15</sup>.
- Что касается неграждан, то Комитет по ликвидации расовой дискриминации признает, что государства могут требовать наличия у неграждан разрешений на работу для того, чтобы они могли принимать предложения о трудоустройстве. При этом, однако, все лица имеют право пользоваться правами на труд и работу, включая свободу собраний и ассоциации, после установления трудовых отношений и до момента их прекращения<sup>16</sup>.
- В Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и ос-

---

порядка № 3 (2003), № 4 (2003) и № 13 (2011); и Комитет против пыток, замечание общего порядка № 2 (2007).

<sup>13</sup> Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, статьи 5 и 33.

<sup>14</sup> Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны, пункт 1 принципа 1, и пункт 1 с) принципа 22.

<sup>15</sup> Конвенция о статусе беженцев, статья 15.

<sup>16</sup> Общая рекомендация № 30 (2004), пункт 35.

новые свободы прямо признаются права правозащитников на проведение мирных встреч, создание неправительственных организаций, ассоциаций или групп, вступление в них и участие в их деятельности и на поддержание связи с неправительственными и межправительственными организациями (статья 5). В своей резолюции 22/6 Совет по правам человека признал важность прав правозащитников на свободу мирных собраний и ассоциации.

21. Как отмечал Специальный докладчик в предыдущих докладах, свобода должна быть правилом, а ограничения – исключением (A/HRC/23/39, пункт 18). Любые налагаемые ограничения должны быть строго мотивированы узким перечнем соображений, 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<sup>17</sup>. Исключительную важность имеет замечание Комитета по правам человека о том, что, когда такие ограничения имеют место, государства обязаны доказывать их необходимость и принимать только такие меры, которые требуются для достижения законных целей с точки зрения обеспечения непрерывной и эффективной защиты по Пакту<sup>18</sup>.

## **С. Вызовы в деле осуществления группами наибольшего риска права на свободу мирных собраний**

### **1. Законодательство о регулировании свободы мирных собраний, содержащее явно дискриминационные положения**

22. В статье 21 Международного пакта о гражданских и политических правах признается, что правом на свободу мирных собраний должен пользоваться каждый, как это предусмотрено статьей 2 Пакта и резолюциями 15/21, 21/16 и 24/5 Совета по правам человека. Важно отметить, что в своей резолюции 24/5 Совет напомнил государствам об их обязательстве уважать и в полной мере защищать права всех лиц на свободу мирных собраний и свободу ассоциации как в режиме онлайн, так и в режиме офлайн, в том числе в контексте выборов, и включая лиц, которые придерживаются не разделяемых большинством или отличных от общепринятых взглядов или убеждений, правозащитников, членов профсоюзов и других лиц, в том числе мигрантов, стремящихся осуществлять или поощрять эти права. Несмотря на это, в некоторых государствах-членах действуют законы, содержащие явно дискриминационные положения, которые запрещают собрания определенных групп.

23. Например, в Малайзии Закон о мирных собраниях 2012 года запрещает лицам младше 21 года организовывать публичные демонстрации. Дети в возрасте до 15 лет не могут даже участвовать в них. Мигранты и неграждане также могут сталкиваться с неоправданными ограничениями своих прав на собрания. Тот же самый закон напрямую лишает неграждан их права на организацию мирных собраний или участие в них. Статья 33 Конституции Мексики содержит положение о том, что иностранцы "никаким образом не могут участвовать в политических делах страны", которое может трактоваться как отказ негражданам в праве участвовать в мирных собраниях. Аналогичным образом, в статье 354

<sup>17</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 21 и пункт 2 статьи 22.

<sup>18</sup> Замечание общего порядка № 31 (2004), пункт 6.

Конституции Мьянмы право на собрания распространяется только на граждан страны.

24. В случае молодежи, в том числе детей, Специальный докладчик признает, что участие молодых людей в некоторых публичных демонстрациях может вызывать обеспокоенность в связи с соображениями безопасности. Однако, с его точки зрения, законы, подобные малайзийскому, не сформулированы достаточно узким образом, чтобы учитывать именно эту обеспокоенность. Вместо этого предусмотрен тотальный запрет в отношении лиц определенного возраста, который отменяет право целой категории населения, без каких-либо исключений, на участие в мирных публичных собраниях, что противоречит статье 15 Конвенции о правах ребенка.

25. В случае неграждан и мигрантов Специальный докладчик констатирует, что международное право действительно разрешает устанавливать некоторые ограничения, связанные с гражданством, в отношении определенных политических прав, таких как право голосовать на выборах и возможность занимать политические должности. Однако именно по этой причине государства должны обеспечивать, чтобы мигранты не лишались других основных прав, в особенности прав на собрания. Отсутствие у лица гражданства или правового статуса не означает, что у него вообще не должно быть права голоса в политических, экономических или социальных делах страны его проживания. В каком-то смысле группы, лишенные возможности участвовать в массовой политической деятельности, такой как голосование или занятие должностей, еще больше нуждаются в альтернативных способах участия в общественной сфере. Мирные собрания служат важным механизмом, позволяющим услышать голос групп, которые в других отношениях исключены из жизни общества.

26. Специальный докладчик отмечает также, что непредоставление политически исключенным группам канала для выражения своих требований может иметь обратный результат и чревато пагубными последствиями. Кроме того, такие ограничения могут порождать или усугублять "культуру молчания" среди представителей исключенной группы, создавая для них повышенную угрозу нарушений и злоупотреблений, которые могут оставаться невыявленными, нерасследованными и ненаказанными.

27. Кроме того, все чаще основанием для прямой дискриминации в отношении прав на собрания становятся сексуальная ориентация и гендерная идентичность. В 2013 году в Украине на рассмотрение парламента был вынесен проект закона "о пропаганде гомосексуализма", запрещающий "пропаганду гомосексуальных отношений", ориентированную на детей. "Пропаганда" в данном законопроекте определяется как любые публичные действия, направленные на распространение информации об однополых отношениях, в том числе мирные собрания и образовательные курсы. В августе 2012 года российский суд признал законным установленный мэрией Москвы запрет на проведение гей-парадов, в соответствии с которым такие собрания были запрещены на следующие 100 лет. В начале 2014 года Президент Нигерии подписал Закон об однополых браках (запрещение), в котором устанавливается запрет на гомосексуальные браки, а также признается преступлением регистрация, организация работы клубов, обществ, организаций, шествий или собраний гомосексуалистов, участие в них и их поддержка либо публичная демонстрация однополых любовных отношений прямым или косвенным образом. Такое преступление наказывается лишением свободы на срок 10 лет. По сути дела данное положение запрещает любые публичные или частные собрания по вопросу о сексуальной ориентации и гендерной идентичности. В феврале 2014 года в Уганде Президент подписал

новый закон о запрете гомосексуализма. Данный закон предусматривает пожизненное лишение свободы за гомосексуализм и однополые браки и лишение свободы на срок от пяти до семи лет за "поощрение" гомосексуализма, недвусмысленно указывая на организации и правозащитников, действующих в интересах ЛГБТИ, и ставя под угрозу их деятельность. В Кувейте введение нового уголовного преступления, состоящего в "имитации принадлежности к противоположному полу", напрямую направлено против трансгендеров и любого, кто, как считается, не соответствует гендерным нормам, и ставит таких лиц вне закона. Это повлекло за собой преследования, произвольные аресты и задержания, неправомерное обращение, пытки и сексуальные посягательства в отношении трансгендеров. Комитет по правам человека, выражая в связи с этим свою обеспокоенность, рекомендовал отменить положение о данном преступлении (CCPR/C/KWT/CO/2, пункт 30).

28. Подобные положения явным образом нарушают международное право прав человека. В этой связи Комитет по правам человека указал, что "слово "пол" в пункте 1 статьи 2 и статье 26 [Международного пакта о гражданских и политических правах] следует понимать как понятие, включающее сексуальную ориентацию"<sup>19</sup>. С тех пор Комитет в своих заключительных замечаниях неоднократно настоятельно призывал государства-участники гарантировать всем лицам, независимо от их сексуальной ориентации и гендерной идентичности, равные права, предусмотренные Пактом.

## **2. Общие законодательные положения о свободе мирных собраний, оказывающие несоразмерно негативное воздействие на определенные группы**

29. В некоторых обстоятельствах общие законы, регулирующие собрания, могут несоразмерно воздействовать на определенные группы, которые пользуются или стремятся пользоваться своими правами на собрания. Такие ограничения могут показаться нейтральными на первый взгляд, но на практике они могут иметь пагубные последствия для прав на собрания определенных групп наибольшего риска. Нейтральной может быть и их формулировка, однако на практике они применяются только в отношении определенных групп.

30. К числу наиболее показательных примеров относятся законы об "общественной нравственности", которые применяются избирательно против лиц, отстаивающих права ЛГБТИ. В июне 2013 года Президент Российской Федерации подписал закон, запрещающий "пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений" среди несовершеннолетних. В российском законодательстве отсутствует юридическое определение того, что представляют собой нетрадиционные сексуальные отношения, однако общепризнано, что под ними подразумеваются гомосексуальные отношения. Хотя законодатели утверждали, что закон в первую очередь направлен на защиту детей, Комитет по правам ребенка выразил озабоченность в связи с этим законом и рекомендовал его отменить, поскольку он, по мнению Комитета, поощряет стигматизацию и дискриминацию детей из семей ЛГБТИ, а также целенаправленные преследования сообщества ЛГБТИ (CRC/C/RUS/CO/4-5, пункт 25).

31. Специальный докладчик решительно осуждает массовое появление в последнее время в некоторых странах мира законов, подзаконных актов и видов практики, которые имеют целью заставить замолчать, запугать и унижить тех, кто отстаивает права человека лиц из числа ЛГБТИ посредством публичных со-

<sup>19</sup> Тунен против Австралии, пункт 8.7.

браний. Вышеупомянутый закон Российской Федерации устанавливает за "пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений", к которой относятся гей-парады и любые собрания в поддержку прав ЛГБТИ, наказания в виде административных штрафов в размере до 5 000 рублей для граждан и до 100 000 рублей для иностранцев и предусматривает депортацию последних. Публичные собрания служат важнейшим механизмом активного гражданского общества и работающей демократии. Это должно подкрепляться терпимостью по отношению к другим, плюрализмом и широтой взглядов. Как указывалось ранее, с чьими-то действиями не обязательно соглашаться, однако если они совершаются мирным путем и не сопровождаются насилием и подстрекательством к ненависти, то их следует разрешать<sup>20</sup>.

32. Многие страны в последние годы запретили участникам мирных протестов закрывать свои лица во время демонстраций, мотивируя это опасениями о том, что демонстранты, носящие маски или капюшоны, могут участвовать в насилии и, скрывая свою личность, избегать наказания. Отмечая, что насильственные действия во время мирных демонстраций уже являются незаконными по законам практически каждой страны, Специальный докладчик выражает обеспокоенность в связи с тем, что в некоторых случаях запреты закрывать лицо во время массовых мероприятий используются для преследования конкретных групп и ненадлежащим образом ограничивают их право на свободу мирных собраний.

33. Ношение маски или предмета, закрывающего лицо, во время демонстрации может объясняться оправданными и непротивоправными мотивами, в том числе боязнью мести. Например, в Египте статья 6 закона о протестах и демонстрациях 2013 года запрещает носить закрывающую лицо маску во время любых собраний. Данное положение не предусматривает никаких исключений и потенциально может использоваться для дискриминации женщин, которые носят никаб, что на деле не позволит им участвовать в публичных собраниях или протестах. Кроме того, такие законы могут использоваться против страдающих заболеваниями лиц, которые закрывают лицо маской по медицинским показаниям. Ряд мирных протестных движений в арабском мире, Западной Европе, Северной Америке и других регионах начали использовать в качестве эмблемы маску Гая Фокса. Маска пользуется особой популярностью среди молодежных и студенческих протестных движений. Ношение такой маски может быть не только попыткой скрыть свою личность, но и политическим жестом – выражением своей солидарности с другими демонстрантами и движением по всему миру.

34. Инвалидам нередко трудно организовывать мирные собрания в силу ограничений, связанных с их инвалидностью. Такие ограничения включают в себя невозможность пользоваться бланками документов и процедурами подачи уведомлений (например, из-за отсутствия правил или бланков с использованием азбуки Брайля или в другом подходящем формате) и посещать государственные учреждения, в которые можно подавать уведомления о собраниях. В связи с этим Специальный докладчик настоятельно призывает государства приложить все усилия для осуществления статьи 19 Конвенции о правах инвалидов, в которой к государствам был обращен призыв признать равное право всех инвалидов жить в обычных местах проживания, при равных с другими людьми вариантах выбора, и принять эффективные и надлежащие меры для того, чтобы содействовать полной реализации инвалидами этого права и их полному включению и вовлечению в местное сообщество. Аналогичным образом, отсутствие

<sup>20</sup> См., например, A/HRC/19/40, пункт 17.

многоязычных бланков документов также может служить препятствием для представителей коренных народов и меньшинств, а также любых других лиц и групп, недостаточно владеющих основным языком, принятым в местной юрисдикции.

35. Избирательные ограничения устанавливаются также в отношении собраний представителей религиозных, этнических и культурных меньшинств. Например, в национальной области Ракхайн в Мьянме в июне 2012 года был применен Закон № 144 о чрезвычайном положении, запрещающий собираться группами по пять человек и более в общественных местах. Закон был применен после ожесточенных столкновений между мусульманами-рохингья – этнической группой, проживающей в западной части области Ракхайн и состоящей преимущественно из апатридов, – и местными буддистами. Вместе с тем запрет на массовые собрания, согласно сообщениям, на практике применялся только по отношению к рохингья. Запрет многократно продлевался и все еще действовал на момент подготовки настоящего доклада. Запрет не позволяет также рохингья, в частности, встречаться в местных мечетях для молитвы и отправления религиозных праздников; при этом, как сообщается, религиозным собраниям буддистов не чинится никаких препятствий.

### **3. Другие правовые положения, оказывающие несоразмерное воздействие на право некоторых групп на свободу собраний**

36. В некоторых государствах законы общего применения могут несоразмерно затрагивать права тех или иных групп на собрания как целенаправленно, так и непреднамеренно. Например, законы, регулирующие предупреждение и пресечение преступлений, связанных с информационно-коммуникационными технологиями, могут потенциально применяться с целью воспрепятствовать организации мирных собраний. Ограничительная политика в области доступа к Интернету особенно затрагивает молодежь, являющуюся демографически самой многочисленной группой пользователей социальных сетей. Специальный докладчик предупреждает, что ограничения в отношении информационно-коммуникационных технологий должны применяться в исключительных обстоятельствах. Общей нормой должно быть разрешение открыто и свободно пользоваться Интернетом и другими коммуникационными средствами (A/HRC/23/39, пункт 76).

37. Специальный докладчик пришел к выводу о том, что права на собрания нередко и зачастую намеренно ограничиваются по признаку гражданства и статуса по месту проживания. Как указывалось выше, целый ряд государств, в том числе Сингапур, Малайзия и Мьянма, официально отказывают в праве на свободу мирных собраний негражданам. Специальный докладчик не усматривает в международном праве оснований для полного лишения неграждан их прав на собрания. Право на свободу мирных собраний имеет особенно важное значение для неграждан и мигрантов, у которых может не иметься других механизмов для продвижения своих политических, социальных и экономических интересов.

38. Кроме того, Специальный докладчик с озабоченностью отмечает, что законы о гражданстве в силу своей природы нередко имеют политическую подоплеку и зачастую готовятся представителями доминирующих групп и тем самым изначально являются сомнительным основанием для отказа в правах на собрания группам, не имеющим большинства. Одним из наиболее тревожных случаев, изученных Специальным докладчиком, является положение примерно 700 000 представителей меньшинства рохингья в Мьянме. Происхождение народности рохингья до конца не выяснено; одни историки утверждают, что дан-

ная группа сформировалась много веков назад, другие же считают, что в нее вошли в основном потомки мигрантов, прибывших в британский колониальный период. Однако по законам Мьянмы рохингья считаются "негражданами" и не имеют прав на гражданство. В соответствии с этим принципом они по национальному законодательству не имеют права на мирные публичные собрания.

39. Проблемы могут возникать даже в государствах, в которых права неграждан на собрания охраняются законом. Например, Специальному докладчику поступали сообщения о том, что на Кипре трудовые договоры с частными компаниями в некоторых случаях запрещают мигрантам участвовать в политической деятельности, что на практике лишает данную группу лиц их права на мирные собрания (и свободу ассоциации). Хотя положения, содержащиеся в частных трудовых договорах, не являются прямыми ограничениями со стороны государства, государству отводится важная и основополагающая роль в пресечении таких ограничений, прежде всего посредством непризнания таких ограничений действительными условиями договора по национальному законодательству. Специальный докладчик напоминает, что на государства-члены возложена обязанность поощрять и защищать право на свободу мирных собраний. Государствам следует всесторонне осмыслить, каким образом они способствуют, пусть даже и непреднамеренно, ограничениям этого права в частной сфере. Использование государственных механизмов и институтов для того, чтобы частные субъекты могли попираť основные права, недопустимо.

40. Инвалиды не всегда имеют возможность организовывать собрания и участвовать в них, в частности в силу законодательства и политики, не предусматривающих предоставления им разумных приспособлений в соответствии с их специфическими потребностями. Участие инвалидов в мирных собраниях могут затруднять такие физические препятствия, как отсутствие доступа в общественные здания и к объектам инфраструктуры, таким как транспорт, расстояния, которые необходимо преодолеть для прибытия в официально разрешенные места проведения акций протестов, а также отсутствие средств, упрощающих общение, в том числе в онлайн-среде. Как указывалось ранее, практика "удержания", при которой полиция выстраивает многочисленные кордоны и локализует толпу на ограниченной территории, не давая протестующим разойтись или разрешая выход только в одном месте, "является принципиально пагубной для пользования правом на свободу мирных собраний в силу своего неизбежного и несоразмерного характера" (A/HRC/23/39/Add.1, пункт 37). При этом она может быть особенно пагубной для инвалидов, особенно если такая инвалидность ограничивает возможность передвижения. Общественные устои, способствующие непониманию инвалидов или непредоставлению им приспособлений, также служат существенным препятствием для осуществления ими права на свободу мирных собраний.

#### **4. Виды практики, угрожающие или препятствующие осуществлению права на свободу мирных собраний**

41. И наконец, повышенная опасность дискриминации и репрессий при осуществлении прав на собрания угрожает некоторым группам в связи практикой, которая не предусматривается законом в явном виде (а иногда и противоречит ему). Так, в Индонезии, группы религиозных меньшинств, такие как ахмадиты (ахмадия), бахаисты, христиане и шииты, подвергаются физическим нападениям со стороны воинствующих исламских группировок в условиях минимального вмешательства правительства. Несмотря на постановление Верховного суда, подтвердившего право общины Индонезийской христианской церкви в районе Таман-Ясмин на постройку собственного церковного здания в Богоре (Западная

Ява), местные власти в 2010 году опечатали здание и до сих пор не позволяют прихожанам посещать свою церковь.

42. Специальный докладчик выражает глубокую обеспокоенность по поводу применения насилия со стороны полиции, притеснений и судебного преследования, имеющего целью запугивание, в отношении собраний, организуемых женщинами, во многих странах мира. Например, в Камбодже женщины-активистки, отстаивающие земельные права, целенаправленно и неоднократно подвергались насилию, притеснениям и арестам. В штате Орисса в Индии за мирные протесты против строительства плотины были арестованы и помещены под стражу 42 женщины-правозащитницы. В Шри-Ланке с активным противодействием со стороны правительства сталкиваются женщины, выступающие за расследование насильственных исчезновений своих близких. На Кубе женщины, пропагандирующие и отстаивающие права человека ("Дамас де Бланко"), неоднократно подвергались преследованиям со стороны сил безопасности при проведении мирных демонстраций за права задержанных. Аналогичным образом, в Зимбабве члены местной женской группы "Восстаньте, женщины Зимбабве" в сентябре 2013 года подверглись избиениям и арестам после проведения мирной демонстрации у стен парламента.

43. Специальный докладчик напоминает государствам-членам, что Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин гарантирует равноправие мужчин и женщин при пользовании правами человека и основными свободами в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой другой области (статья 1). Культурные представления, семейные обязанности и предполагаемая уязвимость никогда не должны использоваться в качестве оснований для отмены или ограничения права женщин на собрания.

44. Кроме того, обеспокоенность вызывают произвольные различия в реагировании правоохранительных органов на проведение мирных собраний в некоторых государствах-членах. Например, в 2012 году Министр по вопросам этики и нравственности Уганды, как утверждается, лично не допустил проведения двух частных рабочих совещаний представителей гражданского общества: одного по вопросам мониторинга нарушений прав человека и другого по вопросам прав человека лиц из числа ЛГБТИ. Участники совещаний заявляют, что оба совещания привлекли внимание, потому что были посвящены правам лиц из числа ЛГБТИ.

45. Кроме того, нередко против некоторых групп, планирующих проведение мирных публичных собраний, избирательно используется тактика слежки, якобы с целью пресечения незаконной деятельности. Например, в Канаде правительство создало особое подразделение полиции для составления текущих доносений о возможных протестах представителей коренных народов, в первую очередь тех, кто выступает против освоения своих исконных земель чужаками. Аналогичным образом, против неугодных протестов в целях запугивания нередко разворачиваются непропорционально большие силы (в том числе вооруженная полиция, снайперы и дорожные заграждения). Такая практика должна решительно осуждаться. Как ранее отмечал Специальный докладчик, публичные собрания должны заведомо рассматриваться в качестве мирных и законных, пока не будет доказано иное (A/HRC/20/27, пункт 25). Тактика слежки и демонстрация чрезмерной силы свидетельствуют, что в некоторых государствах-членах власти нередко исходят из обратного предположения, и все это в конечном счете парализует волю участников протеста, как это было в Соединен-



ном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии (A/HRC/23/39/Add.1, пункт 32).

46. В других случаях бездействие властей может препятствовать осуществлению некоторыми группами своего права на свободу мирных собраний. Специальный докладчик получил многочисленные сообщения из Индии о разгонах публичных собраний далитов, принадлежащих в стране к традиционной касте "неприкасаемых". К ним относится случай, произошедший в 2009 году, когда представители другой касты остановили похоронную процессию и избили членов общины далитов. Сообщается, что полиция, хотя и присутствовала на месте происшествия, не вмешивалась в ситуацию. В Египте женщины, участвовавшие в мирных демонстрациях, неоднократно подвергались сексуальным надругательствам на площади Тахир, во многом в результате бездействия правоохранительных органов. В Боснии и Герцеговине неизвестные силой разогнали мероприятия ЛГБТИ в 2008 и 2014 годах. В обоих случаях полиция не встала на защиту организаторов и участников. Кроме того, в целом ряде стран на фоне стигматизации и проведения манифестаций против парадов и шествий ЛГБТИ организаторы решили отказаться от проведения таких мероприятий.

47. Другие виды практики, не имеющие прямого отношения к праву на свободу мирных собраний, также могут использоваться в качестве средств воздействия, не позволяющих определенным группам свободно пользоваться таким правом. К такой практике относится исключение студентов из университетов за участие в мирных протестах (например, в Чили), аресты и задержания, а также применение чрезмерной силы в отношении тибетских студентов, мирно выступающих за свободное изучение тибетского языка (Китай), угрозы аннулирования вида на жительство, статуса беженца или права на убежище за участие в мирных демонстрациях, наличие институциональных препятствий, не позволяющих демонстрантам получать квалифицированную юридическую помощь при обвинении в преступлениях, связанных с собраниями (в том числе преследование и запугивание адвокатов, оказывающих такую помощь), а также угрозы увольнением (а в некоторых случаях утратой законного вида на жительство, связанного с трудоустройством) за участие в мирных протестах в адрес иностранцев и мигрантов.

## **D. Вызовы в деле осуществления группами наибольшего риска права на свободу ассоциации**

### **1. Законодательство о регулировании свободы ассоциации, содержащее явно дискриминационные положения**

48. Законодательство, которое напрямую на запрещенных основаниях не позволяет отдельным лицам или группам создавать ассоциации, является нарушением прав этих групп. Например, в Сингапуре трудящимся-мигрантам прямо запрещается создавать профсоюзы, а в Многонациональном Государстве Боливия им не разрешается вступать в союзы или создавать их (CMW/C/BOL/CO/2, пункт 34). В некоторых странах, в частности в Сингапуре, негражданам разрешается вступать в уже существующие профсоюзы или объединения трудящихся, но не разрешается занимать должности в таких ассоциациях. Вместе с тем ограничение на создание собственных ассоциаций лишает мигрантов автономии и механизмов, при помощи которых они могли бы поднимать и решать волнующие их вопросы, иногда не разделяемые гражданами.

49. Иногда законы ограничивают типы ассоциаций, в которые могут вступать или которые могут создавать лица или группы лиц. Комитет по правам ребенка с обеспокоенностью констатировал, что в Коста-Рике Кодекс законов о детях и подростках лишает подростков права создавать политические ассоциации или присоединяться к ним, хотя они могут создавать ассоциации общинного развития, в которых могут принимать активное участие (CRC/C/CRI/CO/4, пункт 37). В Турции дети старше 15 лет могут создавать ассоциации, а дети старше 12 лет могут вступать в такие ассоциации, однако для учреждения организационного комитета по проведению уличных митингов им должно исполниться 19 лет (CRC/C/TUR/CO/2-3, пункт 38). Основания для прямого запрещения этим группам лиц создавать ассоциации, занимающиеся некоторыми видами деятельности, представляются неясными.

50. Примером передовой практики служит постановление Верховного суда Эстонии, который признал положения Закона о некоммерческих организациях, ограничивающие право лиц старше 18 лет создавать ассоциации и руководить ими, противоречащими статье 15 Конвенции о правах ребенка.

51. Специальный докладчик выражает озабоченность по поводу увеличения числа проявлений расизма и разжигания расовой ненависти в различных регионах мира. Он отмечает также отсутствие в нескольких государствах законов, запрещающих и криминализирующих создание ассоциаций, которые поощряют расизм и дискриминацию, как того требует статья 4 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Данное обстоятельство является серьезным пробелом в защите права на свободу ассоциации. Специальный докладчик подчеркивает, что такая норма служит важнейшим средством защиты от организаций, чья деятельность направлена против наиболее подверженных дискриминации групп, таких как меньшинства, коренные народы и неграждане. Признавая, что принудительный роспуск ассоциаций должен применяться в качестве крайней меры, он, тем не менее, соглашается с Европейским судом по правам человека в том, что роспуск ассоциации, занимающейся расистской деятельностью, является оправданным ограничением свободы ассоциации<sup>21</sup>. Кроме того, Специальный докладчик поддерживает мнение о том, что криминализация распространения идей расизма, ксенофобии и этнической нетерпимости и роспуск любой исповедующей их группы, организации, ассоциации или партии являются императивными нормами, отступление от которых недопустимо<sup>22</sup>.

## **2. Правовые положения о свободе ассоциации, сформулированные в общем виде, но оказывающие несоразмерно негативное воздействие на определенные группы**

52. Законодательство, обязывающее ассоциации придерживаться государственной идеологии, принципов или религии, может использоваться в целях исключения отдельных лиц и групп, которые не разделяют этой идеологии, принципов или религии. Например, в Индонезии Закон о массовых организациях требует, чтобы цели ассоциаций не противоречили принципам государства

<sup>21</sup> Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), "Hungarian extreme-right: UN experts welcome European Court of Human Rights' decision", press release of 26 July 2013. Размещено по адресу: [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13584&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13584&LangID=E).

<sup>22</sup> European Court of Human Rights, *Vona v. Hungary*, application No. 35943/10, judgement of 9 July 2013, para. 71 and concurring opinion of Judge Pinto de Albuquerque.

(Панкасила), исключая тем самым группы, которые могут не соглашаться с этими принципами, в том числе меньшинства<sup>23</sup>.

53. Требования к регистрации ассоциаций могут несоразмерным образом затрагивать определенные группы наибольшего риска, в результате чего им становится труднее создавать ассоциации. Так, группы меньшинств могут сталкиваться в трудностях при создании ассоциаций, нацеленных на защиту и сохранение их культуры, в государстве, которое стремится подавить самобытность этнического меньшинства или рассматривает самосознание меньшинства в качестве средства подрыва группами меньшинств территориальной целостности страны. Специальный докладчик поддерживает судебную практику Европейского суда по правам человека, подтверждающую законность ассоциаций, создаваемых в целях содействия решению вопросов, которые по историческим и экономическим причинам затрагивают меньшинства<sup>24</sup>.

54. Процесс регистрации ассоциации может оказаться обременительным для маргинализированных групп и недоступным для таких групп, как меньшинства или инвалиды. Например, они могут не владеть языком, используемым в целях общения, а в некоторых случаях для таких групп может быть затруднительным физический доступ в места регистрации. Обязательный характер регистрации, особенно если власти пользуются весьма широкой свободой в вопросах разрешения регистрации или отказа в ней, дает возможность государству отказывать в регистрации или затягивать ее применительно к группам, которые не разделяют "правильных" взглядов. С такими задержками и отказами чаще сталкиваются ассоциации, создаваемые в целях защиты прав человека, повышения гражданского самосознания, а также лоббирования и отстаивания интересов, как это происходило, согласно сообщениям, в Судане.

55. Специальный докладчик подчеркивает, что право на свободу ассоциации равным образом распространяется и на ассоциации, которые не были зарегистрированы (A/HRC/20/27, пункт 96). В качестве передовой практики он выступает за добровольный режим регистрации, который позволяет работать незарегистрированным ассоциациям. Специальный докладчик с одобрением отмечает недавнее постановление магистратского суда в Зимбабве, признавшего несостоятельными обвинения в управлении незарегистрированной организацией, выдвинутые против члена ассоциации "Гомосексуалисты и лесбиянки Зимбабве".

56. Вместе с тем, если режим регистрации существует, требования должны быть сформулированы таким образом, чтобы никто не был поставлен в неблагоприятное положение при создании своей ассоциации обременительными процедурными требованиями или необоснованными ограничениями в отношении содержания деятельности ассоциаций. Государство обязано принимать позитивные меры в целях преодоления конкретных вызовов, с которыми сталкиваются таких маргинализированные группы, как коренные народы, меньшинства, инвалиды, женщины и молодежь, в своих усилиях по созданию ассоциаций<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> OHCHR "Indonesia: 'Restrictive bill threatens freedoms of association, expression and religion', warn UN rights experts", press release of 14 February 2013. Размещено по адресу: [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12989&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12989&LangID=E).

<sup>24</sup> European Court of Human Rights, *Sidiropoulos and others v. Greece*, case No. 57/1997/841/1047, 10 July 1998, paras. 44 and 46.

<sup>25</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996), пункт 12.

57. Ограничения в отношении финансирования, в том числе зарубежного, могут несоразмерно затрагивать ассоциации, которые выступают за решение вопросов, не пользующихся популярностью или поддержкой государства или большинства населения, в том числе касающихся продвижения прав маргинализированных групп. Об этом свидетельствует двойственный режим, устанавливаемый некоторыми государствами в отношении источников финансирования ассоциаций: на некоторые виды деятельности или организации разрешается получать иностранное финансирование, в то время как в остальных случаях финансирование можно получать только внутри страны. Например, в Эфиопии, чтобы считаться национальной благотворительной организацией или обществом, организация должна получать не более 10% своего финансирования из зарубежных источников. Только эфиопским благотворительным организациям или обществам разрешается вести правозащитную деятельность, выступать за гендерное и религиозное равенство, права инвалидов, права детей, урегулирование конфликтов и примирение, а также повышение эффективности судебных и правоохранительных органов. Иностранные ассоциации или те, которые получают более 10% своего финансирования из иностранных источников, не могут заниматься такой деятельностью. В Российской Федерации организация, занимающаяся "политической деятельностью" и получающая денежные средства из зарубежных источников, обязана зарегистрироваться в качестве "иностранного агента", что в русском языке равнозначно понятию "иностраный шпион". Закон определяет политическую деятельность широко, как попытки воздействия на принятие государственными органами решений или формирование общественного мнения в этих целях, и под это понятие, следовательно, может подпадать работа в таких областях, как права человека, вопросы управления и подотчетности.

58. Законодательство, которое наделяет органы власти широкими полномочиями отслеживать и контролировать деятельность ассоциаций, представляет собой серьезную угрозу для дальнейшего существования организаций, чья деятельность воспринимается как угроза для государства. Его мишенью и кандидатами на закрытие нередко становятся группы, выступающие против нерационального использования природных ресурсов или освоения этих ресурсов в нарушение прав коренных народов, как это произошло с Фондом "Пачамама" в Эквадоре, который был закрыт в соответствии с президентским указом № 16. Специальный докладчик подчеркивает, что ассоциации имеют право на самостоятельность в работе, которая предполагает свободу выбора направлений их деятельности в интересах достижения целей организации.

### **3. Другие правовые положения, оказывающие несоразмерное воздействие на право некоторых групп на свободу ассоциации**

59. Использование законодательства о государственной безопасности или борьбе с терроризмом в целях ограничения или запрещения создания или регистрации ассоциаций нередко пагубно воздействует на право групп меньшинств на свободу ассоциации. Под предлогом борьбы с терроризмом или экстремизмом ассоциациям, состоящим из представителей меньшинств, в том числе религиозных, языковых или этнических, могут затрагивать процесс регистрации или отказывать в ней; они могут становиться объектом притеснений или вмешательства в их деятельность. Иногда такие ассоциации рассматриваются в качестве проводников или пропагандистов взглядов или убеждений, которые не разделяются большинством населения или неуютны властям. Специальный докладчик признает, что на государства возлагается законное обязательство защищать свою государственную и общественную безопасность. Однако эти за-

конные интересы никогда не должны использоваться в качестве предлога для того, чтобы заставить замолчать голоса критиков или инакомыслящих. Государства обязаны обращаться со всеми ассоциациями на принципах справедливости, независимо от их взглядов, и при наличии режима регистрации руководствоваться в таком обращении объективными критериями, соответствующими международному праву прав человека. В Чили члены коренной общины мапуче при отстаивании интересов своей общины подверглись преследованию по контртеррористическому законодательству. В Турции мирные курдские активисты, выступающие за права своей общины, были арестованы и приговорены к лишению свободы за предполагаемую принадлежность к ассоциации, причисленной к террористическим группировкам.

60. В нескольких государствах в целях воспрепятствования осуществлению права на свободу ассоциации применяется уголовно-процессуальное законодательство и уголовные наказания. Власти, враждебно настроенные по отношению к критическим голосам, инициируют уголовное преследование за диффамацию или аналогичные преступления, вынуждая тем самым организации отказываться от законной деятельности и вмешиваясь в нее. Наиболее целенаправленно преследуются организации, занимающиеся правозащитной работой, пропагандой борьбы с коррупцией и другими инициативами, касающимися подотчетности государственных органов. В мае-июне 2012 года в Омане 11 правозащитников, в том числе блогеров, писателей, а также членов правозащитных организаций и представителей средств массовой информации, были осуждены за преступления, связанные с клеветой в высказываниях и на собраниях. Все они были помилованы 22 марта 2013 года. В марте 2013 года во Вьетнаме полиция обвинила правозащитника во враждебной клевете на режим. Власти утверждали, что он не высказывал свои взгляды мирным образом и тем самым нарушил общественный порядок. Действующий в стране Закон о прессе 1989 года ограничивает право на выражение инакомыслия выражением "конструктивных" мнений по поводу проведения в жизнь линии и политики Коммунистической партии и законов государства. В Сальвадоре в соответствии со статьей 345 Уголовного кодекса считается незаконным, когда двое или более лиц собираются вместе для совершения преступления. Невзирая на необходимость доказывания преступного замысла, сотрудники правоохранительных органов нередко останавливают и задерживают молодых людей лишь потому, что, по мнению сотрудников, встречаются для планирования или подготовки преступления или что они являются членами банды на основании того, что имеют татуировку, молоды, проживают в определенном районе, где действуют банды, или являются малоимущими. Молодежь оказывается в еще более невыгодном положении, поскольку принудительно вовлекается в ряды преступных группировок, что нарушает их право на свободу ассоциации.

61. Право на свободу ассоциации распространяется на трансграничное или международное сотрудничество между ассоциациями и их членами. Действительно, в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов признается право коренных народов, разделенных международными границами, поддерживать и развивать контакты, отношения и сотрудничество, в том числе в связи с деятельностью духовной, культурной, политической, экономической и социальной направленности, с теми, кто входит в их состав, а также с другими народами через границы (статья 36)<sup>26</sup>. Вместе с тем такое право может не всегда согласовываться с законами, регулирующими трансгра-

<sup>26</sup> См. также Декларацию о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, пункт 5 статьи 2.

ничную деятельность, такую как иммиграция и торговля. Например, общины скотоводов, территория проживания или получения средств к существованию которых пересекает государственные границы, зачастую не пользуются официальными пограничными пунктами пропуска и не имеют официальных административных документов, таких как паспорта. Специальный докладчик не убежден в том, что законодательство о пограничном контроле должно автоматически лишать их возможности поддерживать образ жизни в соответствии с собственной культурой. По его мнению, государства обязаны содействовать свободному передвижению представителей таких общин, в том числе путем принятия особых мер, учитывающих необходимость трансграничных перемещений при ведении отгонного скотоводства.

62. Специальный докладчик осуждает также дискриминационное и несоразмерное использование государствами иммиграционного законодательства для отказа в выдаче видов на жительства и разрешений на работу сотрудникам ассоциаций, критикующих правительство или выражающих не устраивающие правительство взгляды.

63. Как заявил Совет по правам человека в своей резолюции 24/5, право на свободу ассоциации действует как в режиме онлайн, так и в режиме офлайн. Законы, неоправданно ограничивающие свободу выражения мнений в Интернете и сужающие возможности людей создавать ассоциации в этой среде, являются неприемлемыми как таковые. Поскольку в целом наиболее активной группой пользователей социальных сетей является молодежь, введение ограничений на доступ к сайтам социальных сетей будет несоразмерным образом сказываться на их способности организованно и сплоченно действовать в защиту своих общих интересов. Представление о том, что молодежь, как правило, является недостаточно зрелой и поэтому неспособна полноценно участвовать в общественных делах, нередко формирует общий настрой, на фоне которого некоторые правительства считают необходимым фильтровать и диктовать содержание массовой информации, доступной в их странах.

64. Помимо законодательства, ограничивающего право лиц из числа ЛГБТИ на свободу собраний, в виде дискриминационных законов, которые запрещают "пропаганду" или "поощрение" гомосексуализма, в некоторых случаях законодательство конкретно запрещает создавать организации, выступающие в защиту прав лиц из числа ЛГБТИ, вести их дела, вступать в них и их поддерживать. К таким случаям относится упомянутый выше Закон об однополых браках (запрещение) в Нигерии. Специальный докладчик подчеркивает, что, как пояснил Комитет по правам человека, любые ограничения прав, защищаемых Международным пактом о гражданских и политических правах, если они разрешены Пактом, не могут налагаться в целях дискриминации или применяться дискриминационным образом. Следовательно, положения, устанавливающие ограничения или запреты в отношении права определенной группы на свободу ассоциации на дискриминационных основаниях, таких как сексуальная ориентация или гендерная идентичность, не разрешаются в соответствии с Пактом и должны быть пересмотрены в целях отмены.

#### **4. Виды практики, угрожающие или препятствующие осуществлению права на свободу ассоциации**

65. Представители групп наибольшего риска могут сталкиваться с негативными реалиями, даже если законодательство поощряет равенство и недискриминацию, вследствие практики, которая угрожает или препятствует пользованию правом на свободу ассоциации. Такая практика может приводить к марги-

нализации групп, уже находящихся в неблагоприятном положении с точки зрения осуществления ими права на свободу ассоциации. Например, условия труда домашних работников из числа мигрантов нередко характеризуются изоляцией и зависимостью. Их положение усугубляется недостаточными знаниями о трудовой сфере принимающей страны и отсутствием базовых структур поддержки, что, в свою очередь, что в свою очередь провоцирует ненадлежащую практику со стороны работодателей, в частности ограничения свободы покидать рабочее место. Женщины из числа трудящихся-мигрантов сталкиваются с гендерным насилием и жестоким обращением, а мигрантам с неурегулированным статусом, занятым в качестве домашней прислуги, угрожает еще и опасность депортации. По этой причине они еще менее готовы высказываться против эксплуатации и жестокого обращения. В таких обстоятельствах трудящимся-мигрантам крайне трудно создавать ассоциации, защищающие их интересы. Беженцы и просители убежища оказываются в аналогичном положении, поскольку их способность к мобилизации усилий сдерживается боязнью утраты статуса.

66. Господствующие в некоторых обществах патриархальные взгляды и стереотипные представления, способствующие узкому пониманию роли женщин и сводящие ее к сфере частной жизни, подавляют способность женщин к самоорганизации и участию в общественной деятельности. Так, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин выражал обеспокоенность по поводу преследования, запугиваний и лишения свободы членов женских НПО и женщин-правозащитниц, а также по поводу ограничений, налагаемых на деятельность организаций, занимающихся вопросами гендерного равенства (см., например, CEDAW/C/UZB/CO/4, пункты 17–18). Аналогичным образом, Рабочая группа по вопросу о дискриминации в отношении женщин в законодательстве и на практике пришла к выводу о том, что участие женщин в политической и общественной жизни, как правило, ограничивает структурная и социально значимая дискриминация в рамках семьи, обязанностей по уходу, применения насилия в отношении женщин и маргинализации со стороны политических партий и других негосударственных общественных институтов. Обязанность государств устранять эти барьеры ясно предусмотрена в пункте f) статьи 2 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и неоднократно подтверждалась Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин (A/HRC/23/50, пункт 56). Несмотря на законы, запрещающие дискриминацию по кастовому признаку, и позитивные меры, призванные обратить вспять последствия дискриминации и насилия, община далитов в Индии до сих пор сталкивается с жесткими социальными ограничениями в деле участия наравне с другими в деятельности политических партий и ассоциаций.

67. Некоторые группы получают отказы в регистрации или продлении существующей регистрации в нарушение законов, устанавливающих порядок регистрации ассоциаций. Примером этого, согласно утверждениям, служит Вьетнам, где большинство домашних церквей христиан-хмонгов получили отказ в регистрации и по этой причине не могут функционировать. Власти считают, что они не принадлежат к "истинной" религии, и вместо этого представляют их занимающимися антиправительственной деятельностью. Специальный докладчик присоединяется к мнению Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений о том, "что право на свободу религии или убеждений не ограничено членами зарегистрированных религиозных сообществ и что регистрация может представляться целесообразной процедурой только в случае приобретения статуса юридического лица или соответствующих льгот" (A/64/159, пункт 13). Он подчеркивает, что государство обязано обеспечить каждому возможность мирного выражения своих взглядов без каких-либо опасений.

68. Специальный докладчик считает, что каждый должен иметь возможность пользоваться правом на свободу ассоциации. Это включает в себя возможность правительств свободно создавать под своим началом НПО или возможность организаций тесно увязывать свои позиции с правительством. Вместе с тем он осуждает практику установления ограничений на создание самостоятельных ассоциаций, направленную на монополизацию гражданского пространства неправительственными НПО. Гражданское пространство должно быть средой, в которой разрешено работать, конкурировать и сотрудничать самым различным организациям без какого-либо вмешательства или контроля со стороны властей. Когда пространство для работы самостоятельных ассоциаций ограничивается, маргинализированным группам еще труднее искать способы создания ассоциаций и поддержания их деятельности.

69. В проекте своих замечаний общего порядка по статье 12 Комитет по правам инвалидов заявляет, что признание равной с другими правосубъектности инвалидов является ключевым принципом, который неразрывно связан с пользованием другими правами, включая право на свободу ассоциации и право на участие в политической и общественной жизни (CRPD/C/11/4, пункты 44–45). Правосубъектность не равнозначна психической дееспособности, поскольку первая относится к способности являться обладателем прав и обязанностей и способности осуществлять эти права и обязанности (там же, пункт 12). Сдвиг парадигмы в восприятии правосубъектности инвалидов и их равенства перед законом, к которому пришел Комитет по правам инвалидов, еще не получил закрепления на практике. Переход от субститутивной практики принятия решений к суппортивной модели принятия решений предполагает принципиальные последствия с точки зрения того, каким образом и с кем инвалиды осуществляют право на ассоциацию.

70. Специальный докладчик сознает, насколько негативное воздействие может оказать инвалидность на право на свободу ассоциации. Инвалидов слишком часто лишают самостоятельности в осуществлении их избирательных прав, при принятии решений о том, с кем вступать в брак, где проживать и как общаться с другими членами общества, по причине мнимой или фактической недостаточной психической дееспособности и способности принимать решения. Лица, страдающие когнитивными или психосоциальными расстройствами, и нередко дети и молодежь, страдающие такими расстройствами, наиболее подвержены опасности быть лишенными правосубъектности и равного обращения по закону. Специальный докладчик настоятельно призывает государства обеспечить, чтобы никто никогда не лишился правосубъектности по причине своей инвалидности. Вместо этого таким лицам следует предоставлять поддержку для повышения их способности осуществлять права и обязанности, которыми они обладают как люди.

#### **IV. Выводы и рекомендации**

71. Специальный докладчик подчеркивает, что права на свободу мирных собраний и ассоциации принадлежат каждому без каких-либо различий, в пределах территорий государств и в рамках их юрисдикции, и не могут ограничиваться по каким-либо из запрещенных оснований, которые были указаны Комитетом по правам человека как подпадающие под действие статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах. Кроме того, лица, ведущие информационно-просветительскую и про-



пагандистскую работу в интересах групп наибольшего риска, вправе рассчитывать на свободу от дискриминации.

72. Права на свободу мирных собраний и ассоциации играют ключевую роль в расширении прав и возможностей лиц, принадлежащих к группам наибольшего риска, для отстаивания других прав и преодоления трудностей, связанных с маргинализацией. Следовательно, надлежит не только защищать такие права, но содействовать их осуществлению. Обязанностью всех заинтересованных сторон является обеспечение того, чтобы голоса лиц, принадлежащих к группам наибольшего риска, были услышаны и принимались во внимание в соответствии с принципами плюрализма мнений, терпимости, широты взглядов и равноправия.

73. В этой связи, Специальный докладчик призывает государства:

а) ратифицировать все соответствующие международно-правовые документы по правам человека, которые защищают права лиц, принадлежащих к группам наибольшего риска;

б) принять все необходимые меры для ликвидации дискриминации по запрещенным основаниям, в том числе в законодательстве или на практике, независимо от того, исходит ли она от государств или негосударственных субъектов;

в) принимать позитивные меры, в том числе меры практического благоприятствования, в целях обеспечения всем лицам, принадлежащим к группам наибольшего риска, возможности действительно осуществлять свои права, в том числе на свободу мирных собраний и на свободу ассоциации;

г) воздерживаться от поддержки ограничений, устанавливаемых частными сторонами на права на свободу мирных собраний и ассоциации, особенно тех, которые несоразмерно затрагивают группы наибольшего риска. Положение частного договора, в котором договаривающаяся сторона отказывается от прав на свободу мирных собраний и ассоциации, должно считаться недействительным и не имеющим исковой силы как посягательство на одно из основных прав.

74. Что касается рекомендаций, относящихся к осуществлению прав на свободу мирных собраний и ассоциации, то Специальный докладчик вновь ссылается на все рекомендации, содержащиеся в его предыдущих тематических докладах<sup>27</sup>. Они особенно касаются лиц, принадлежащих к группам наибольшего риска, чьи права могут с большей вероятностью нарушаться и необоснованно ограничиваться. В частности, он призывает государства:

а) обеспечить, чтобы ни одно лицо, принадлежащее к группе наибольшего риска, привлекалось к уголовной ответственности за осуществление своих прав на свободу мирных собраний и ассоциации, а также не подвергалось угрозам или насилию, притеснениям, преследованию, запугиваниям или репрессиям;

б) обеспечить, чтобы любые ограничения в отношении прав лиц, принадлежащих к группам наибольшего риска, на свободу мирных собраний и ассоциации устанавливались законом, были необходимыми в демократическом обществе и соразмерными преследуемой цели, а также не наносили ущерба принципам плюрализма, терпимости и широты взглядов.

<sup>27</sup> A/HRC/20/27 (пункты 84–100), A/HRC/23/39 (пункты 81–83) и A/68/299 (пункты 58–64).

Любые ограничения должны подлежать независимому, беспристрастному и оперативному судебному контролю;

с) обеспечить отсутствие каких бы то ни было отступлений от права лиц, принадлежащих к группам наибольшего риска, на жизнь и их права на свободу от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания;

d) обеспечить лицам из групп наибольшего риска, осуществляющим свои права на свободу мирных собраний и ассоциации, защиту, которую гарантирует право на свободу выражения мнений;

e) обеспечить, чтобы сотрудники административных и правоохранительных органов проходили надлежащую подготовку по вопросам уважения прав лиц из групп наибольшего риска на свободу мирных собраний и ассоциации, особенно применительно к их особым потребностям в защите;

f) обеспечить, чтобы сотрудники правоохранительных органов, которые нарушают права лиц из групп наибольшего риска на свободу мирных собраний и ассоциации, в полной мере и лично привлекались к ответственности за такие нарушения независимым и демократическим надзорным органом и судами;

g) обеспечить, чтобы лица из групп наибольшего риска, ставшие жертвами нарушений прав на свободу мирных собраний и ассоциации и злоупотреблений ими, имели право на своевременное и эффективное средство правовой защиты и право добиваться исправления ситуации.

75. Специальный докладчик призывает национальные правозащитные учреждения, соответствующие Парижским принципам, играть ключевую роль в мониторинге выполнения государствами вышеупомянутых рекомендаций и составлении публичных докладов на этот счет.

76. Специальный докладчик вновь рекомендует Комитету по правам человека рассмотреть вопрос о принятии замечаний общего порядка по статьям 21 и 22 Международного пакта о гражданских и политических правах с особым акцентом на соответствующих вызовах, с которыми сталкиваются лица из групп наибольшего риска.

77. Специальный докладчик призывает Генеральную Ассамблею и Совет по правам человека обращать пристальное внимание на нарушения прав человека и злоупотребления, которым подвергаются лица из групп наибольшего риска при осуществлении и попытках осуществления своих прав на свободу мирных собраний и ассоциации.

78. Специальный докладчик призывает дипломатическое сообщество и другие соответствующие заинтересованные стороны публично осудить нарушения и злоупотребления, совершаемые в отношении тех лиц из групп наибольшего риска, которые осуществляют или стремятся осуществлять свои права на свободу мирных собраний и ассоциации, и предоставлять поддержку этим жертвам.