



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
10 August 2012
Russian
Original: English

Шестьдесят седьмая сессия

Пункт 70(b) предварительной повестки дня*

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

Положение правозащитников

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Специального докладчика по вопросу о положении правозащитников Маргарет Секаггия, подготовленный в соответствии с резолюцией 66/164 Генеральной Ассамблеи.

* A/67/150.



Доклад Специального докладчика о положении правозащитников

Резюме

В настоящем докладе, являющимся пятым докладом, представляемым Генеральной Ассамблее нынешним Специальным докладчиком по вопросу о положении правозащитников, основное внимание уделяется использованию законодательства по регулированию деятельности правозащитников. Специальный докладчик обобщает содержащуюся в других ее докладах информацию по различным видам законодательства. Она принимает во внимание принципы, разработанные другими Специальными докладчиками по вопросам, касающимся настоящего доклада, и представляет рекомендации и руководящие указания о том, как обеспечить, чтобы различные виды национального законодательства способствовали созданию благоприятных условий для работы правозащитников.

В разделе I Специальный докладчик представляет справочную информацию для настоящего доклада. В разделе II она излагает международную нормативно-правовую основу, касающуюся регулирования деятельности правозащитников, включая базовые принципы, которыми необходимо руководствоваться при разработке и применении соответствующего законодательства.

В разделе III она рассматривает виды законодательства, затрагивающие деятельность правозащитников, включая законодательство о борьбе с терроризмом и другие законы, связанные с национальной безопасностью; законодательство, касающееся общественной нравственности; законодательство, регулирующее регистрацию, функционирование и финансирование ассоциаций; законодательство о доступе к информации и об официальных секретных сведениях; законодательство о клевете и богохульстве; и законодательство, регулирующее доступ в Интернет.

В разделе IV она излагает минимальные стандарты, которых необходимо придерживаться при разработке законодательства, и процедурные гарантии, которым нужно следовать при практическом применении этого законодательства. В разделе V представлены выводы и рекомендации в адрес государств и других заинтересованных участников.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Международные правовые рамки	5
III. Виды законодательства, регулирующего деятельность правозащитников	6
A. Законодательство о борьбе с терроризмом и другие законы, связанные с национальной безопасностью	6
B. Законодательство, касающееся общественной нравственности	10
C. Законодательство, регулирующее регистрацию, функционирование и финансирование ассоциаций	13
D. Законодательство о доступе к информации и об официальных секретных сведениях	16
E. Законодательство о клевете и богохульстве	17
F. Законодательство, регулирующее доступ в Интернет	19
IV. Минимальные стандарты, касающиеся законодательства	19
A. Принцип законности	20
B. Принципы необходимости и соразмерности	21
C. Ограниченный характер отступлений	22
D. Принцип недискриминации	22
E. Конституционные гарантии	23
F. Процедурные гарантии	23
V. Выводы и рекомендации	24

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется во исполнение резолюции 16/5 Совета по правам человека и резолюции 66/164 Генеральной Ассамблеи.

2. В докладе Специальный докладчик особое внимание уделяет применению законодательства по регулированию деятельности правозащитников в свете обеспокоенности, связанной с принятием и/или применением нормативных положений, ограничивающих деятельность правозащитников в различных странах, на различных континентах и в различных политических и социальных контекстах.

3. Настоящий доклад во многом является обновленным вариантом доклада, представленного Генеральной Ассамблеей в 2003 году Специальным представителем Генерального секретаря по вопросу о правозащитниках Хиной Джилани (A/58/380, приложение). В пункте 13 этого доклада Специальный представитель рассмотрела воздействие ряда законов, касающихся безопасности, на условия работы правозащитников. Она отметила, что за последние два года некоторые государства ввели в действие новое всеобъемлющее законодательство по вопросам безопасности в рамках недавно взятого ими на себя обязательства укреплять безопасность и бороться с терроризмом. Она далее указала, что, хотя последствия применения этих самых последних законодательных актов в полном объеме пока не проявились, отмечаются случаи, указывающие на большую вероятность того, что эти весьма пространные положения по вопросам безопасности в будущем будут использоваться против правозащитников. Специальный докладчик считает, что уже настало время дать оценку тому, как такие изменения в законодательстве влияют на работу правозащитников.

4. С 2003 года Специальный докладчик в нескольких докладах уделяла внимание изменениям в законодательстве в конкретных областях. В двух докладах (A/59/401 и A/64/226) она рассмотрела вопрос о праве на свободу ассоциации. В двух других докладах (A/61/312 и A/62/225) она затронула тему, касающуюся права на свободу мирных собраний. В своем докладе Генеральной Ассамблее в 2011 году (A/66/203) она представила обзор прав, закрепленных в Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (Декларации о правозащитниках), и сообщила о доводимых до ее сведения наиболее распространенных ограничениях на пути осуществления этих прав.

5. После 2003 года имел место ряд важных событий. В 2005 году Комиссия по правам человека учредила мандат Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, который был возобновлен Советом по правам человека в 2010 году. Также в 2010 году Совет учредил мандат Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на ассоциацию и постановил, что в своем первом докладе Специальному докладчику следует представить оценку позитивных примеров, связанных с осуществлением этих прав. Первый доклад Специального докладчика был опубликован в мае 2012 года (A/HRC/20/27). Кроме того, в докладах Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение (A/66/290 и A/HRC/20/17) и Специального докладчика по вопросу о праве каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического

го здоровья (A/66/254) рассматривались вопросы, касающиеся применения законодательства, связанного с условиями работы правозащитников.

6. В свете этих событий Специальный докладчик считает необходимым обобщить различные замечания и рекомендации, подготовленные за последние 10 лет, для оценки того, как различные виды законодательства регулируют и ограничивают деятельность правозащитников, и представления государствам и другим заинтересованным участникам конкретных рекомендаций по этим вопросам, в том числе по вопросу о том, как государственные участники могут обеспечить правозащитникам благоприятные условия работы.

7. Помимо информации, регулярно получаемой Специальным докладчиком, государствам-членам и организациям гражданского общества был разослан вопросник, в котором запрашивается конкретная информация о применении законодательства, регулирующего деятельность правозащитников. Специальный докладчик выражает признательность тем государствам и неправительственным организациям, которые ответили на вопросник. Эти ответы полностью представлены в разделе, посвященном работе Специального докладчика, и размещены на веб-сайте Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (www2.ohchr.org/english/issues/defenders/index.htm).

II. Международные правовые рамки

8. В Декларации о правозащитниках содержатся положения, касающиеся защиты правозащитников от произвольного использования законодательства в целях ограничения их деятельности. В частности, в статье 2(2) предусматривается, что каждое государство принимает такие законодательные, административные и иные меры, какие могут быть необходимы для обеспечения эффективных гарантий прав и свобод, упомянутых в Декларации.

9. Принцип недискриминации конкретно закреплен в третьем пункте преамбулы и в статье 8(1) Декларации. Этот принцип также подтвержден, в частности, в статье 2 Всеобщей декларации прав человека, статьях 2 и 26 Международного пакта о гражданских и политических правах и статье 2(2) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Специальный докладчик хотела бы подчеркнуть, что этот принцип является основополагающим для обеспечения верховенства права и, соответственно, для применения законодательства, регулирующего деятельность правозащитников. Он тесно связан с правом на равенство перед законом, предусмотренным в статье 7 Всеобщей декларации прав человека и статьях 16 и 26 Международного пакта о гражданских и политических правах.

10. Согласно Декларации о правозащитниках, каждый человек в соответствии с национальным законодательством имеет право на защиту в процессе мирного протеста или реагирования на нарушения и ущемление прав человека. В соответствии со статьей 12(2) государства принимают все необходимые меры в целях обеспечения защиты с помощью компетентных органов любого человека, индивидуально и совместно с другими, от любого насилия, угроз, возмездия или негативной дискриминации де-факто и де-юре. С помощью своих законов и применения национального законодательства государства должны защищать физических лиц и ассоциации, занимающиеся защитой прав человека.

11. В статьях 3 и 17 Декларации предусматривается, что внутренние законодательные нормы должны соответствовать международным обязательствам государства в области прав человека. Специальный докладчик хотела бы подчеркнуть, что любые ограничения прав, предусмотренные в Декларации, должны соответствовать применимым международным обязательствам и определяться законом исключительно в целях обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других лиц и удовлетворения справедливых требований нравственности, общественного порядка и общего благополучия в демократическом обществе, согласно статье 17 Декларации.

III. Виды законодательства, регулирующего деятельность правозащитников

12. В настоящем разделе Специальный докладчик рассматривает виды законодательства, которые, как принято считать, затрагивают деятельность правозащитников. По каждому виду законодательства она рассматривает отмеченные ограничения, уделяя внимание как положениям данного законодательства, так и его применению.

A. Законодательство о борьбе с терроризмом и другие законы, связанные с национальной безопасностью

13. Как отмечалось во введении к настоящему докладу, Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о правозащитниках в своем докладе Генеральной Ассамблее 2003 года выразила глубокую озабоченность воздействием законодательства, касающегося безопасности, на деятельность правозащитников. Она была обеспокоена тем, что нечеткие положения, содержащиеся во многих новых законодательных актах, принятых после 11 сентября 2001 года, предоставляют широкие дискреционные полномочия правоприменительным органам и потенциально могут быть использованы для подавления тех, кто выступает с критикой правительства (A/58/380, пункты 11 и 12).

14. Полученная Специальным докладчиком информация указывает на то, что выраженная обеспокоенность не является беспочвенной. Правозащитники подвергаются заключению под стражу, аресту, судебному преследованию и наказанию в судебном порядке, а также нападкам со стороны правительств, действующих на основании законодательства о борьбе с терроризмом и других нормативных положений, касающихся национальной безопасности. За последние несколько лет особой угрозой подвергались правозащитники, осуществляющие свои права на свободу выражения убеждений, свободу ассоциации и, в определенной степени, свободу мирных собраний.

15. В некоторых случаях положения законов о борьбе с терроризмом могут трактоваться настолько широко, что любой мирный акт выражения расхождений с официальной позицией мнений будет подпадать под определение террористического акта или акта, способствующего терроризму, поддерживающего или поощряющего его. На практике такие положения серьезным образом ограничивают право лиц и ассоциаций на проведение мирных собраний для выражения протеста или повышения информированности о какой-либо проблеме прав человека. Создание помех для движения транспорта или работы государ-

ственных служб, что, согласно этим законам, в ряде случаев является преступлением, может, таким образом, толковаться как акты терроризма, если они происходят в результате проведения мирной демонстрации в защиту прав человека. Это является явным нарушением статьи 15 Международного пакта о гражданских и политических правах, которая требует соблюдения принципа правовой определенности относительно того, что представляет собой преступление.

16. Кроме того, чересчур широкие положения законодательства о борьбе с терроризмом существенно ограничивают свободу убеждений и их свободное выражение. Специальный докладчик была информирована о ряде случаев, когда правозащитники были осуждены по обвинению в терроризме несмотря на то, что представленные против них доказательства ограничивались статьями, записями в блогах и/или твиттере, в которых эти правозащитники призывали к реформам в области прав человека.

17. В этой связи Специальный докладчик хотела бы вновь повторить критерии определения терроризма, изложенные Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом. В своем докладе 2006 года Комиссии по правам человека (E/CN.4/2006/98) Специальный докладчик подчеркивает, что особенность террористических преступлений обычно определяется одновременным присутствием следующих двух условий, отметив, что лишь при наличии двух условий акт может рассматриваться как преступление терроризма:

а) использование средств, которые можно описать как имеющие смертоносный или серьезный характер, применение насилия в отношении населения в целом или отдельных его групп или захват заложников;

б) намерение, заключающееся в том, чтобы вызвать страх среди населения или заставить правительство или международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения, обычно оправдываемое теми или иными политическими, религиозными или идеологическими соображениями.

18. Специальный докладчик настоятельно призывает государства обеспечить, чтобы их законодательство по борьбе с терроризмом строго соответствовало вышеизложенным критериям. При соблюдении этих критериев правозащитникам будет гораздо легче осуществлять свою деятельность без угрозы преследования со стороны государства на основании законодательства о борьбе с терроризмом.

19. В отношении другого законодательства, касающегося государственной безопасности и общественного порядка, Специальный докладчик отметила явления, негативно сказавшиеся на условиях работы правозащитников. Это, в частности, связано с правом правозащитников на свободу мирных собраний.

20. Специальный докладчик была информирована о применении такого законодательства в странах в целях помешать борцам за демократию и представителям оппозиции в проведении публичных собраний. Основания для таких запретов часто нечетко определены в самих законах, учитывая, что они обычно ограничиваются такими формулировками, как «во избежание общественных беспорядков» или «для обеспечения бесперебойной работы государственных служб», без определения масштабов «общественных беспорядков» или «пере-

боев в работе государственных служб». Такие широкие формулировки дают возможность для применения этих законов произвольно и/или дискриминационно. Например, сторонники правительства не испытывают тех же ограничений на организацию собраний, что и борцы за демократию и представители оппозиции. Кроме того, во многих случаях законодательство по данному вопросу предоставляет властям широкие полномочия на введение и обеспечение запретов на собрания в течение определенных и даже неограниченных периодов времени и в конкретных местах.

21. Что касается государств, применяющих разрешительный режим в отношении проведения публичных собраний, то Специальный докладчик продолжает получать сообщения о том, что правозащитникам, которые хотят повысить информированность о правах человека или выступить против нарушений прав человека, в таких разрешениях отказывают. В других случаях собрание провести разрешают, но не в том месте, которое было указано в заявке. Специальный докладчик признает необходимость получения государственными органами уведомления о собраниях для обеспечения безопасности участников и окружающих. Она разделяет мнение Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на ассоциацию о том, что режим уведомления предоставляет властям достаточную возможность быть информированным и что это является международным стандартом, которому государства должны следовать в целях соблюдения права на мирные собрания (A/HRC/20/27, пункт 28). Тем не менее, правительство должно обеспечить возможность проведения спонтанных собраний, с тем чтобы протестующие могли высказать свои проблемы целевой аудитории. Предоставление разрешения на проведение собраний в местах, отличных от указанных организаторами в заявке, представляет собой ограничение свободы на мирные собрания.

22. Наконец, серьезную проблему при проведении публичных собраний по-прежнему представляет собой чрезмерное применение силы сотрудниками правоохранительных органов. Государствам следует обеспечить, чтобы нормативно-правовые документы предусматривали эффективные и недискриминационные положения, регулирующие надзор и ответственность должностных лиц, прежде всего за принятие ими мер реагирования на демонстрации общественности и проявления несогласия. Необходимо проводить оперативное, беспристрастное и независимое расследование любых сообщений о чрезмерном применении силы в контексте собраний общественности, обеспечивать судебное преследование и привлекать виновных к ответственности. Кроме того, Специальный докладчик вновь повторяет мнение Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на ассоциацию о том, что государства имеют позитивное обязательство активно защищать мирные собрания. Это обязательство предполагает ответственность за защиту участников от действий отдельных лиц и групп, направленных на нарушение работы и разгон таких собраний (там же, пункты 33–38). Такое обязательство должно быть закреплено в действующем законодательстве.

23. Специальный докладчик настоятельно призывает государства выполнить рекомендации, представленные Специальным представителем в ее докладе Генеральной Ассамблее 2006 года (A/61/312) и Специальным докладчиком по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на ассоциацию в его недавнем докладе Совету по правам человека (A/HRC/20/27). Это важно для

обеспечения того, чтобы в законодательстве, касающемся общественного порядка и безопасности, в полной мере соблюдалось право на мирные собрания.

24. В ряде стран на основании законов о национальной безопасности и уголовного кодекса также серьезно нарушается право на свободу убеждений и их свободное выражение. В условиях все большего распространения социально-медийных сетей и других средств онлайн-коммуникации государства стремятся регулировать работу этих средств, часто в ущерб деятельности правозащитников. Положения, предусматривающие уголовную ответственность за публикацию статей или фотографий, которые могут нанести ущерб национальной безопасности, общественному порядку, здоровью населения или государственным интересам, породить насилие, представлять собой подстрекательство к мятежу или иметь негативные последствия для финансового климата в стране, являются слишком широкими и ограничительными. Они не только ограничивают возможности правозащитников высказывать свои мнения по вопросам прав человека, но и затрудняют понимание ими того, что согласно закону является допустимым, и, соответственно, приводят к самоцензуре.

25. Предусмотренные в законах о борьбе с терроризмом и других законах о национальной безопасности процедуры ареста, содержания под стражей и судебного преследования направлены на ограничение доступа к лицам, в отношении которых осуществляется судебное преследование согласно этому законодательству, и к информации, обосновывающей их арест. Действующее законодательство также обычно позволяет продолжительное время держать под стражей какое-либо лицо без предъявления ему каких-либо официальных обвинений. Доступ к адвокату может быть ограничен или вообще не разрешен. Это имеет серьезные последствия для правозащитников, предоставляющих правовую помощь и осуществляющих наблюдение за положением в тюрьмах и местах заключения, учитывая, что они часто не могут видеть своих клиентов или проверить условия их содержания. Специальный докладчик рекомендует государствам предоставить гражданскому обществу, общинным группам и национальным правозащитным учреждениям, если таковые существуют, доступ к лицам, заключенным под стражу в соответствии с таким законодательством.

26. Специальный докладчик выражает озабоченность полученными сообщениями о том, что правозащитники, оказывающие правовую помощь лицам, заключенным под стражу и обвиняемым на основании законов о национальной безопасности, в ряде случаев сами оказывались под арестом и в роли обвиняемых в связи с выполнением своих функций. Также имели место случаи, когда адвокаты лишались своих лицензий по причине защиты лиц, преследуемых в соответствии с таким законодательством. Правозащитники имеют право на предоставление правовой помощи согласно статье 9(3)(с) Декларации о правозащитниках. В соответствии с принципом 16 Основных принципов, касающихся роли юристов, принятых на восьмом Конгрессе Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, проходившем в Гаване с 27 августа по 7 сентября 1990 года, правительства должны обеспечивать, чтобы юристы могли выполнять все свои профессиональные обязанности в обстановке, свободной от угроз, препятствий, запугивания и неоправданного вмешательства; и чтобы они не подвергались судебному преследованию и судебным, административным, экономическим или другим санкциям за любые действия, совершенные в соответствии с признанными профессиональными обязанностями, нормой и этикой, а также угрозам такого

преследования и санкций. Специальный докладчик высоко оценивает действия государств, которые приняли законодательные гарантии в отношении юридических представителей, — как правило в рамках своего законодательства, касающегося равенства и недискриминации. Она считает это позитивным шагом в деле недопущения судебного преследования правозащитников по причине предоставления ими правовой помощи.

27. Сохраняется риск того, что введенные на основании многочисленных нормативных актов о национальной безопасности ограничения в отношении соблюдения процессуальных гарантий могут поставить эти гарантии под угрозу, включая право на доступ к адвокату, положение о максимальном сроке предварительного заключения и право предстать перед судьей для выяснения правомерности содержания под стражей. Специальный докладчик продолжает получать сообщения о том, что, помимо создания препятствий для деятельности правозащитников, оказывающих правовую помощь лицам, содержащимся под стражей в этом контексте, арестам на основании законов о национальной безопасности подвергаются участники мирных акций в защиту прав человека.

28. В этой связи Специальный докладчик хотел бы подчеркнуть, что Комитет по правам человека в пункте 7 своего замечания общего порядка № 29, касающегося чрезвычайного положения, сделал вывод о том, что право на справедливое судебное разбирательство является не допускающим отступлений правом в том смысле, что процессуальные гарантии никогда не могут быть объектом мер, принимаемых в отступление от Пакта и наносящих ущерб защите прав, не допускающих отступлений. Принципы законности и верховенства права, которые, согласно мнению Комитета по правам человека, изложенному в пункте 6 его замечания общего порядка № 32 относительно статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, являются, согласно Пакту, не допускающими отступлений, требуют соблюдения процедурных гарантий в отношении лиц, дела которых рассматриваются в суде в соответствии с законодательством, касающимся национальной безопасности. В этой связи Специальный докладчик настоятельно призывает государства следовать этим принципам и обеспечить, чтобы принципы, разработанные Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом (A/63/223, пункты 31–42), соблюдались при рассмотрении в судах дел правозащитников и их клиентов, возбужденных на основании законодательства о национальной безопасности.

В. Законодательство, касающееся общественной нравственности

29. Уголовные кодексы многих стран содержат статьи, объявленной целью которых является сохранение общественной нравственности и сплоченности, а предусмотренное наказание варьирует от штрафов до лишения свободы на несколько лет, а в ряде случаев даже включает смертную казнь. В последние годы принимались различные нормативные акты, направленные на введение дополнительных ограничений во имя общественной нравственности, в частности в отношении гомосексуализма, доступа к противозачаточным средствам, абортов, трансвестизма и операций по изменению пола, а также распространения информации о половой жизни и сексуальном и репродуктивном здоровье в рамках формального или неформального просвещения. Такие нормативные положения имеют серьезные последствия для правозащитников, занимающихся

борьбой с дискриминацией, связанной с вопросами сексуальной ориентации и половой идентичности и с сексуальными и репродуктивными правами.

30. Нестабильным остается положение правозащитников, занимающихся поощрением и защитой прав человека лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и трансвеститов, учитывая, что в более чем 75 странах мира однополые сексуальные отношения между взрослыми по их обоюдному согласию в настоящее время являются уголовным преступлением¹. В последние годы в нескольких странах имели место изменения в законодательстве, которые еще больше ограничили деятельность правозащитников, занимающихся этими вопросами. Такие законы, как правило, вводят уголовную ответственность за руководство деятельностью ассоциаций, занимающихся защитой прав лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и трансвеститов, и часто содержат неясно сформулированные положения, предусматривающие уголовную ответственность за поощрение гомосексуализма или содействие однополым отношениям, их оправдание или просто за факт присутствия в роли свидетеля однополых отношений. Помимо заявленного обоснования, заключающегося в защите общественной нравственности, некоторые из этих законов конкретно запрещают пропаганду гомосексуализма среди несовершеннолетних. Подобные меры связывают воедино гомосексуализм и педофилию, которые являются двумя абсолютно несвязанными между собой явлениями. Это подвергает остракизму лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и трансвеститов и существенным образом дискредитирует работу правозащитников.

31. Такое законодательство имеет глубокие и разрушительные последствия для основных свобод правозащитников, занимающихся вопросами лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и трансвеститов, а также для представителей неправительственных организаций и работников здравоохранения, занимающихся профилактикой ВИЧ и лечением инфицированных ВИЧ. Такое законодательство серьезно нарушает право на свободу ассоциации, вынуждая ассоциации лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и трансвеститов действовать нелегально или вообще прекратить свою деятельность.

32. Эти законы также имеют негативные последствия для свободы выражения убеждений, учитывая, что публикация какой-либо статьи или выражение какого-либо мнения в поддержку равных прав лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и трансвеститов может повлечь за собой уголовное преследование. Это ведет к самоцензуре среди правозащитников, занимающихся вопросами, связанными с сексуальной ориентацией и половой идентичностью.

33. Указанные законы существенно ограничивают право на свободу мирных собраний. В странах, где применяется разрешительный режим в отношении проведения публичных собраний, правозащитникам, стремящимся организовать публичные митинги, марши и демонстрации в поддержку равных прав

¹ Поскольку законы часто содержат нечеткие формулировки, в отдельных случаях может оказаться сложным определить, являются ли однополые отношения преступлениями. В своем докладе за 2012 год *State-Sponsored Homophobia: A World Survey of Laws Criminalising Same-Sex Acts between Consenting Adults* Международная ассоциация лесбиянок, геев, бисексуалов, транссексуалов и интерсексуалов называет цифру в 78 стран. Согласно Управлению Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека однополые отношения преследуются в уголовном порядке в 76 странах (A/HRC/19/41, пункт 40).

лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и трансвеститов или провести марши и фестивали лиц нетрадиционной сексуальной ориентации, обычно отказывают в разрешении на проведение таких мероприятий. В числе причин отказа приводят необходимость защиты общественной нравственности и угрозу встречных протестов. Правозащитники, которые игнорируют такие запреты на проведение публичных собраний, часто подвергаются арестам, а в ряде случаев оказываются осужденными на основании действующего законодательством, касающимся защиты общественной нравственности. Специальный докладчик хотела бы подчеркнуть, что, с учетом принципа недискриминации, такие обоснования являются недостаточными для недопущения проведения таких собраний. Если существует угроза безопасности участников, то в обязанности государства входит предоставление защиты тем, кто осуществляет свое право на мирные собрания, в соответствии со статьей 12(2) Декларации о правозащитниках.

34. Следует также отметить, что в ряде стран такое законодательство в настоящее время существует лишь в форме проекта. В ряде случаев эти законы находятся на рассмотрении парламента в течение нескольких лет. Однако, по мнению Специального докладчика, даже проект такого закона может оказывать отрицательное воздействие на положение правозащитников, занимающихся вопросами, связанными с сексуальной ориентацией и половой идентичностью. То же самое относится к случаям, когда соответствующие законы существуют, но не применялись несколько лет. Учитывая, что такая ситуация продолжает негативно сказываться на работе правозащитников, Специальный докладчик рекомендует отменить эти законы.

35. Специальный докладчик подчеркивает, что, согласно мнению Комитета по правам человека, сексуальные отношения частного характера между взрослыми людьми по их обоюдному согласию являются элементом частной жизни человека, которая охраняется в соответствии со статьей 17 Международного пакта о гражданских и политических правах (CCPR/C/50/D/488/1992, пункт 8.2). Законы, устанавливающие уголовную ответственность за гомосексуальную связь по обоюдному согласию, осуществляемую в частном порядке, нарушают права личности на неприкосновенность частной жизни и свободу от дискриминации по признаку сексуальной ориентации и половой идентичности и являются нарушением действующих норм международного права прав человека (A/HRC/19/41, пункт 41). Правозащитники, занимающиеся этими вопросами, выступают в поддержку признанных на международном уровне стандартов в области прав человека. В этой связи государства должны обеспечить, чтобы правозащитники, выступающие в защиту прав лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и трансвеститов, могли делать это в благоприятной и открытой обстановке, не опасаясь преследований. Учитывая, что правозащитники в соответствии со статьей 7 Декларации о правозащитниках имеют право развивать и обсуждать новые идеи и принципы, касающиеся прав человека, и добиваться их признания, государство несет ответственность за обеспечение того, чтобы его законодательство, касающееся общественной нравственности, защищало это право и не посягало на права правозащитников на свободу выражения мнения, свободу ассоциации и свободу мирных собраний.

36. Законодательство, направленное на защиту общественной нравственности, также создает препятствия для защитников сексуальных и репродуктивных прав. Ассоциации, занимающиеся поощрением таких прав, сталкивались с

ограничениями в ответ на то, что предоставляли информацию об абортах и направляли женщин в соответствующие медицинские учреждения. Во многих случаях отдельными лицами, организациями и государственными сторонами подавались судебные иски на том основании, что такая деятельность противоречит закону. Медицинские работники сталкивались с аналогичными действиями по причине выполнения своих функций. Специальный докладчик отмечала, что это происходило и в странах, в которых сексуальные и репродуктивные права, включая право на аборт, гарантируются внутренним законодательством. Это вызывает особую тревогу, поскольку, как отмечал Специальный докладчик по вопросу о праве каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья, женщины являются основными получателями этих услуг, и, получая отказ в доступе к этим услугам, они сталкиваются с дискриминацией и лишением прав и возможностей (A/66/254, пункты 16 и 17).

37. Таким образом, защитники сексуальных и репродуктивных прав играют важную роль в обеспечении уважения прав человека женщин. Такая деятельность не должна подвергаться уголовному преследованию. Кроме того, государства, в законодательстве которых закреплены гарантии сексуальных и репродуктивных прав, должны обеспечить применение такого законодательства без какой-либо дискриминации. Нельзя допускать судебное преследование защитников сексуальных и репродуктивных прав, и важную роль в этом вопросе играют судьи и прокуроры. Специальный докладчик также хотела бы подчеркнуть, что медицинские работники охраняются согласно статье 11 Декларации о правозащитниках, согласно которой каждый человек имеет право заниматься своим родом деятельности или работать по профессии, соблюдая соответствующие национальные и международные стандарты поведения или этики, которые связаны с родом занятий или профессией, включая стандарты в области прав человека.

38. Роль правозащитников в распространении информации о сексуальных и репродуктивных правах, будь то в рамках специально созданных для этой цели государственных учреждений, через неправительственные организации или официальную систему просвещения, должна быть четко определена в законодательстве, касающемся общественной нравственности, с целью обеспечить, чтобы такая деятельность не подвергалась уголовному преследованию. Правозащитники, занимающиеся информированием или просвещением о сексуальном и репродуктивном здоровье, ни при каких обстоятельствах не должны подвергаться уголовному преследованию в соответствии со статьей 6(b) Декларации о правозащитниках (см. также A/66/254, пункт 65).

C. Законодательство, регулирующее регистрацию, функционирование и финансирование ассоциаций

39. Свобода ассоциации является основополагающим правом, защищаемым в соответствии со статьей 5(b) Декларации о правозащитниках, а также со многими другими международными документами, включая Всеобщую декларацию прав человека и Международный пакт о гражданских и политических правах. Обеспечение правозащитникам возможности создавать ассоциации в соответствии с национальным законодательством имеет первостепенную важность, о чем особо свидетельствует тот факт, что в большинстве положений Декларации

о правозащитниках особо указывается на право правозащитников осуществлять деятельность в индивидуальном порядке и совместно с другими (статьи 5–9, 11–13 и 17).

40. Как отмечалось во введении к настоящему докладу, Специальный докладчик в двух предыдущих докладах (A/59/401 и A/64/226) уделила особое внимание свободе ассоциации. Специальный докладчик по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на ассоциацию представил Совету по правам человека в 2012 году обстоятельный доклад, содержащий положительные примеры, касающиеся, в частности, права на свободу ассоциации (A/HRC/20/27, пункты 51–76). В этой связи Специальный докладчик не считает необходимым дальнейшее рассмотрение этого вопроса в настоящем докладе. Вместе с тем она отмечает, что представленные в докладах рекомендации выполнены далеко не полностью. По сути, как представляется, недавние изменения в законодательстве в различных странах привели к дальнейшему ограничению права на свободное объединение. В нижеследующем разделе Специальный докладчик представляет замечания по этому вопросу и дает оценку того, как последние изменения соответствуют положениям Декларации о правозащитниках и другим соответствующим документам о правах человека.

41. Согласно полученной Специальным докладчиком информации, во многих странах правозащитники, действующие индивидуально или в рамках ассоциаций, не зарегистрированных правительством, подвергаются уголовному преследованию. Как правило, такая деятельность является наказуемой в соответствии с уголовным кодексом или законом об ассоциациях. В некоторых случаях это увязывается с необходимостью обеспечения национальной безопасности или общественного порядка, для которых ассоциации — следуя расплывчатым формулировкам закона — предположительно создают угрозу. Однако в большинстве случаев уголовный кодекс или закон об ассоциациях запрещают деятельность незарегистрированных властями ассоциаций и предусматривают санкции, которые варьируют от штрафов до тюремного заключения, а в одном случае предусматривают смертную казнь.

42. Специальный докладчик ранее указывала, что требование какого-либо правительства о том, что неформальные группы должны регистрироваться, отражает намерение контролировать их деятельность и препятствовать выражению своих мнений группами, подвергающимися критике правительством (A/64/226, пункт 60). Специальный докладчик призывает государства отменить законы, предусматривающие уголовное преследование незарегистрированных ассоциаций, занимающихся вопросами осуществления прав человека. Ассоциации сами должны решать, хотят ли они регистрироваться, чтобы пользоваться преимуществами зарегистрированной ассоциации.

43. Специальный докладчик ранее рекомендовала государствам применять уведомительный, а не разрешительный режим (там же, пункт 59). Должно быть достаточным, чтобы ассоциации, желающие быть зарегистрированными властями, представляли заявление или уведомление соответствующему государственному органу.

44. Специальный докладчик обеспокоена тем, что с помощью недавно принятых или находящихся в процессе обсуждения законов правительства все больше пытаются ограничивать круг вопросов, которыми разрешено заниматься ассоциациям. В качестве примера можно привести запрет на осуществление по-

литической деятельности, на защиту политических прав и на включение поощрения прав человека в цели ассоциации. По мнению Специального докладчика, такие положения противоречат духу прав человека, в частности принципам неделимости, взаимосвязи и взаимозависимости, в которых подчеркивается, что все права человека являются одинаково важными и не могут быть отделены друг от друга. Кроме того, они нарушают право правозащитников на недискриминацию. Специальный докладчик настоятельно призывает соответствующие государства исключить такие критерии регистрации из своих нормативных документов.

45. Заявления о регистрации ассоциаций должны рассматриваться своевременно и беспристрастно. Орган, отвечающий за работу с ассоциациями, должен быть независим от правительства. Он должен быть сформирован в тесной консультации с правозащитниками, включая независимых представителей гражданского общества, которые также должны играть важную роль в оценке заявлений. Как отмечал Специальный докладчик по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на ассоциацию, в законодательстве должны быть установлены допустимые сроки оценки заявления, и в случае их несоблюдения ответственным органом, ассоциации должны считаться действующими на законных основаниях (A/HRC/20/27, пункт 60).

46. Другим явлением в последних законодательных инициативах является предоставление властям широких полномочий по контролю за деятельностью ассоциаций. Во многих случаях вводятся дополнительные требования в отношении отчетности ассоциаций, которые они должны выполнять для сохранения своей лицензии. В самых крайних случаях правительство уполномочено, в соответствии с законом, осуществлять наблюдение за деятельностью ассоциаций, вынуждать их принимать управленческие решения и требовать без предварительного уведомления любые документы, находящиеся в распоряжении ассоциации. Специальный докладчик считает, что такие положения равносильны серьезному нарушению права на свободу ассоциации. Она вновь повторяет рекомендацию Специального представителя о том, что единственным законным требованием, вводимым в отношении ассоциаций, должно быть обеспечение транспарентности (A/59/401, пункт 82(1)).

47. Наконец, Специальный докладчик отметила все большие ограничения во всем мире на доступ ассоциаций к финансированию, особенно внешнему финансированию. Наблюдается тенденция к ограничению объема внешнего финансирования ассоциации, в некоторых случаях 10 процентами. В отдельных странах ассоциации также обязаны запрашивать предварительное разрешение у властей на проведение деятельности по сбору средств.

48. Под предлогом защиты национального суверенитета или национальных интересов некоторые государства приняли законы, запрещающие ассоциациям заниматься защитой политических прав или политической деятельностью, если они имеют внешнее финансирование. По меньшей мере в одном случае это рассматривается, согласно уголовному кодексу, как государственная измена. В других случаях такие ассоциации должны указывать в своих публикациях, что они осуществляют функции иностранных агентов.

49. Специальный докладчик глубоко обеспокоена такими явлениями. Они серьезным образом и крайне негативно сказываются на работе правозащитников, которые при проведении своей деятельности часто зависят от внешнего

финансирования вследствие отсутствия внутренних источников. Она настоятельно призывает государства соблюдать статью 13 Декларации о правозащитниках, в которой четко указывается, что каждый имеет право, индивидуально и совместно с другими, запрашивать, получать и использовать ресурсы специально для целей поощрения и защиты прав человека и основных свобод мирными средствами в соответствии со статьей 3 Декларации. И Специальный представитель, и Специальный докладчик по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на ассоциацию подчеркивали, что неправительственные организации должны иметь право на внешнее финансирование в том же объеме, что и правительства (см. A/59/401, пункт 82(1), и A/HRC/20/27, пункт 69, соответственно). Специальный докладчик полностью согласна с этой позицией.

50. По вышеуказанным причинам обвинения правозащитников в государственной измене за получение из-за рубежа средств на цели поощрения политических прав и проведения иной информационно-пропагандистской деятельности являются неприемлемыми. Такие положения, наряду с положениями, требующими от ассоциаций заявлять, что они выполняют функции иностранных агентов, ведут к повсеместной стигматизации работы правозащитников.

D. Законодательство о доступе к информации и об официальных секретных сведениях

51. Доступ к информации является чрезвычайно важным аспектом работы правозащитников, поскольку он позволяет им собирать информацию о нарушениях, наблюдать за работой государственных органов и представлять правительствам и другим заинтересованным участникам аргументированные рекомендации об исправлении положения в области прав человека. Право запрашивать информацию, иметь доступ к ней, обладать ею и передавать ее охраняется в соответствии со статьями 6 и 14 Декларации о правозащитниках.

52. В последние годы все большее число государств приняли законы, гарантирующие право на доступ к информации, имеющейся в распоряжении государственных органов, что Специальный докладчик всячески приветствует. Для обеспечения благоприятных условий работы правозащитников необходимо также привести такие законы в соответствие с законами об официальных секретных сведениях, которые используются для засекречивания и непредставления информации, которая может нанести ущерб государственной безопасности.

53. Специальный докладчик была информирована о случаях, когда правозащитникам предъявлялись обвинения и выносились приговоры за распространение информации, официально считающейся секретной, или публично выражали свое мнение в ответ на такую информацию. Это также происходило в государствах, законодательство которых позволяет получать доступ к информации. Специальный докладчик призывает государства обеспечить, чтобы их законодательство, позволяющее доступ к информации, в полной мере соответствовало международным нормам, особенно Совместному заявлению о доступе к информации и о законодательстве о секретных сведениях, сделанному Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение, Представителем по вопросам свободы средств массовой информации Организации по безопасности и сотрудничеству

в Европе и Специальным докладчиком по вопросу о свободе убеждений Организации американских государств². Специальный докладчик в частности подчеркивает необходимость того, чтобы в отношении права на доступ к информации действовали очень конкретные и четко определенные ограничения, направленные на защиту преобладающих государственных и частных интересов, включая право на частную жизнь. Как указывалось в Совместном заявлении, исключения должны применяться лишь в тех случаях, когда существует угроза нанесения существенного ущерба охраняемым интересам и когда этот ущерб превышает общую заинтересованность общества в обеспечении доступа к информации. Бремя доказывания того, что информация подпадает под режим исключений, должно лежать на государственном органе, намеревающимся отказать в доступе.

54. Кроме того, законы об официальных секретных сведениях ни при каких обстоятельствах не должны использоваться в качестве средства недопущения выражения протеста или преследования правозащитников. Задача по защите информации, считающейся секретной, должна возлагаться на правительства, и ответственность за это должны нести соответствующие государственные должностные лица. Правозащитники, включая журналистов и работников средств массовой информации, не должны привлекаться к ответственности за публикацию или распространение такой информации. Это также должно происходить в случаях, когда информация была им передана, если только они не совершили преступление с целью ее получения².

55. Определенная информация может на законных основаниях быть скрыта от широкой общественности, если ее распространение представляет опасность для национальной безопасности, здоровья населения или общественной нравственности или защиты других преобладающих интересов. Вместе с тем, такие положения должны быть точно определены в законодательстве об официальных секретных сведениях, в котором должны быть прописаны четкие критерии определения того, может ли та или иная информация быть объявлена секретной. В соответствии со статьями 6 и 14 Декларации о правозащитниках, законы об официальных секретных сведениях никогда не должны использоваться для недопущения разглашения информации, представляющей интерес для общественности.

Е. Законодательство о клевете и богохульстве

56. Внимание Специального докладчика было привлечено к недавним случаям обвинений правозащитников в клевете, а в ряде случаев — богохульстве по причине публикации ими статей, размещения записей в блогах или твиттере или публичного выражения своих мнений. Цель законодательства о клевете заключается в защите репутации лиц от ложных обвинений и злонамеренных нападок, которые, по мнению Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение, являются обоснованной причиной ограничения свободы выражения убеждений (A/HRC/20/17, пункт 83). Он также отметил, что почти во всех странах в том или ином виде существуют нормативные положения, касающиеся клеветы,

² См. www.article19.org/resources.php/resource/3053/en/joint-declaration-on-access-to-information-and-secrecy-legislation.

включая положения в отношении клеветнических обвинений, клеветнических слухов, оговоров, оскорблений, неуважения к органам государственной власти или оскорбления монарха. Он далее отметил, что проблема случаев обвинений в клевете заключается в том, что часто за ними скрывается стремление политических и экономических кругов наказать за критику или обвинения в должностных злоупотреблениях или коррупции и оказать незаконное давление на средства массовой информации (там же).

57. В ряде стран критика представителей правительства, особенно главы государства, определяется в уголовном кодексе как преступление в виде клеветы, за которое обычно предусмотрено наказание в форме штрафа, а в некоторых случаях — лишения свободы на несколько месяцев. Специальный докладчик обеспокоен тем, что такие положения используются с целью не допустить критики со стороны общественности и воспрепятствовать публичному обсуждению связанных с правами человека проблем, за которые обычно несут ответственность государственные должностные лица. В статье 8(1) Декларации о правозащитниках предусмотрено право правозащитников иметь реальный доступ к участию в управлении своей страной и ведении государственных дел, что, по мнению Специального докладчика, зависит от возможности обсуждать результаты работы государственных должностных лиц и эффективность государственной политики и ее соответствие стандартам в области прав человека. Специальный докладчик разделяет позицию Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение о том, что уголовное преследование за клевету неизбежно ведет к цензуре и препятствует выражению несогласия, что противоречит праву на свободное выражение убеждений (A/HRC/20/17, пункт 87). Поэтому она настоятельно призывает государства отменить уголовную ответственность за клевету.

58. В последние годы в нескольких странах была отменена уголовная ответственность за клевету, что Специальный докладчик всячески приветствует. Вместе с тем, против правозащитников по-прежнему применяются положения гражданского права. В ряде случаев им предписывалось уплатить несоразмерный совершенному правонарушению штраф. Специальный докладчик разделяет обеспокоенность, выраженную Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение, по поводу того, что несоразмерные штрафы чреватые банкротством небольших средств массовой информации, в том числе специально созданных для информирования по вопросам прав человека, что представляет собой существенную угрозу для свободы выражения убеждений (там же, пункт 85). В этой связи она призывает государства обеспечить, чтобы меры наказания за клевету в соответствии с гражданским правом были ограниченными в целях обеспечения их соразмерности нанесенному ущербу.

59. В целом ряде стран законодательством, касающимся богохульства, предусмотрены суровые наказания за заявления, подрывающие религию и/или ставящие под сомнение религиозные законы и постановления. Признавая право на свободу религии и убеждений, Специальный докладчик вместе с тем настаивает на праве правозащитников обсуждать идеи и вопросы, связанные с правами человека, в том числе религиозную практику, которая может противоречить международным нормам в области прав человека, в соответствии со статьей 6 Декларации о правозащитниках. Специальный докладчик особо обеспокоен положением защитников прав человека женщин, учитывая, что те, кто высту-

пают против нарушения прав женщин, могут подвергнуться суровому наказанию, вплоть до тюремного заключения.

60. Специальный докладчик выражает глубокую обеспокоенность тем, что положения законов о клевете и богохульстве продолжают оказывать крайне негативное воздействие на положение правозащитников во многих странах. Опасность судебного преследования в соответствии с такими законами приводит к формированию у правозащитников самоцензуры, которая препятствует проведению откровенных и углубленных обсуждений вопросов прав человека. Поскольку такие обсуждения являются неотъемлемой частью защиты прав человека, Специальный докладчик призывает государства пересмотреть эти законы в соответствии с рекомендациями, представленными в настоящем документе.

Е. Законодательство, регулирующее доступ в Интернет

61. За последнее десятилетие Интернет стал необходимым инструментом работы многих правозащитников, особенно как средство обмена мнениями и информацией о правах человека и их нарушениях и средство связи с другими правозащитниками. Его возможности оказания помощи правозащитникам и другим представителям общества в обеспечении позитивных изменений в положении в области прав человека в общине или стране огромны. В этой связи Специальный докладчик разочарована многочисленными ограничениями доступа к Интернету, вводимыми во многих странах, в том числе к веб-сайтам ассоциаций и новостных и социальных сетей и блогам. В этой связи Специальный докладчик призывает государства уделить должное внимание вопросу о том, какие ограничения действительно необходимы, отмечая, что для этого необходимо неукоснительно следовать критериям, изложенным Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение в его докладе Генеральной Ассамблее 2011 года (A/66/290, пункт 15).

62. Специальный докладчик также обеспокоена тем, что личная информация о правозащитниках, получаемая через социальные сети и другие веб-сайты может поставить под угрозу их безопасность, особенно в свете новых изменений в законодательстве, позволяющих правительствам в значительной степени контролировать веб-сайты в целом ряде стран. Государства должны проявлять максимальную сдержанность в этом вопросе и, прежде всего, обеспечить, чтобы такое законодательство не применялось для притеснения правозащитников. Особенно полезными в этой связи являются вышеизложенные критерии, разработанные Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение.

IV. Минимальные стандарты, касающиеся законодательства

63. В настоящем разделе Специальный докладчик излагает минимальные стандарты, которые должны применяться при разработке и применении законодательства, касающегося деятельности правозащитников. Его цель заключается в том, чтобы напомнить государствам международные принципы, обеспе-

чивающие уважение прав человека, и показать, как они могут применяться для обеспечения благоприятных условий для деятельности правозащитников.

А. Принцип законности

64. Принцип законности закреплен в статье 15 Международного пакта о гражданских и политических правах, в котором говорится, что никто не может быть признан виновным в совершении какого-либо уголовного преступления вследствие какого-либо действия или упущения, которое, согласно действовавшему в момент его совершения внутригосударственному законодательству или международному праву, не являлось уголовным преступлением. В соответствии с принципом законности все нормативно-правовые положения должны быть четко обозначены, поддаваться определению и не иметь обратной силы. Любой закон, не отвечающий этим основным критериям, не удовлетворяет принципу законности. Законы должны давать гражданам четкий сигнал о характере поведения, объявляемого уголовным или гражданским правонарушением³. Кроме того, в определении правонарушения законом должны быть указаны допустимые границы поведения, с тем чтобы физические лица могли ограничивать свое поведение разумными рамками.

65. Существуют дополнительные положения, связанные с принципом законности применительно к обнародованию законов. До принятия какого-либо закона он должен быть обнародован с использованием демократической процедуры, то есть он должен стать предметом широких консультаций с заинтересованными лицами и ассоциациями, включая представителей гражданского общества. Кроме того, после принятия закона он должен быть предан гласности с использованием надлежащих каналов, с тем чтобы общественность была в курсе того, что представляет собой поведение, влекущее за собой наказание.

66. В соответствии со статьей 15 Пакта принцип законности запрещает ретроактивное применение положений о преступлениях и мерах наказания. Для возложения уголовной ответственности необходимо, чтобы конкретное действие было запрещено и предусматривало уголовные санкции на момент его совершения. Статья 15 далее предусматривает, что не может назначаться более тяжкое наказание, чем то, которое подлежало применению в момент совершения уголовного преступления. Это требует регулярного и последовательного обеспечения применения законодательства и вынесения наказания в соответствии с действующими законами. Таким образом, этот принцип защищает физических лиц от злоупотреблений и вмешательства со стороны государства, обеспечивая при этом беспристрастность и транспарентность судебной системы.

67. Специальный докладчик отмечает, что государства обязаны обеспечивать, чтобы все законы, включая уголовное законодательство, соответствовали принципу законности. Для того чтобы физические лица в своей жизни, в том числе в своей деятельности по защите прав человека вели себя предсказуемо — либо в индивидуальном порядке, либо совместно с другими, — государ-

³ См. также общие принципы международного уголовного права, разработанные службами международного уголовного права, с которыми можно ознакомиться на веб-сайте www.unicri.it/deliverables/docs/Module_3_General_principles_of_international_criminal_law.pdf.

ства должны обеспечить, чтобы законодательство было последовательным, разумным и понятным для широкой общественности. Последствиями нечетко сформулированных законов являются нарушение прав, защищаемых Декларацией о правозащитниках, и пробелы в правовой системе, которые могут быть использованы для преследования и запугивания правозащитников.

В. Принципы необходимости и соразмерности

68. Принцип необходимости используется в различных областях международного права и упоминается международными трибуналами в рамках прецедентного права. Он требует от государств обеспечения того, чтобы действия, не соответствующие международным обязательствам, могли совершаться лишь в качестве единственного средства защиты существенного интереса государства от большой и неминуемой опасности, как это было закреплено Комиссией международного права в статье 25(1)(a) проекта статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния. В статье 25(1)(b) содержится требование к государствам обеспечивать, чтобы такое действие не наносило серьезного ущерба существенному интересу другого государства или международного сообщества.

69. Специальный докладчик соглашается с мнением Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом о том, что специальные законы о борьбе с терроризмом должны приниматься лишь после серьезного рассмотрения вопроса об их необходимости и что принцип верховенства закона также предписывает, что законы, ограничивающие права на свободу ассоциации и собраний, должны определять условия, при которых эти права могут быть ограничены. Ограничения, которые не согласуются ни с законом, ни с требованиями, установленными в статьях 21 и 22 Международного пакта о гражданских и политических правах, будут сами по себе нарушать положения Пакта (A/61/267, пункт 18). Специальный докладчик считает, что это также применяется и к другим видам законов, которые должны подвергаться столь же тщательной проверке на предмет соответствия принципу необходимости до их принятия.

70. Если принцип необходимости направлен на оценку необходимости цели какого-либо закона, принцип соразмерности ориентирован на определение степени, в какой последствия применения закона соизмеримы с его целью. Тем самым делается попытка установить баланс между индивидуальными правами и интересами широкой общественности. Региональными правозащитными механизмами были разработаны интересные модели оценки соразмерности, такие как «пределы свободы усмотрения», применяемые Европейским судом по правам человека, и «справедливые требования демократического общества» в случае Межамериканского суда по правам человека⁴.

71. По мнению Специального докладчика, принцип необходимости требует от государства продемонстрировать, что желаемый результат является необходимым и что конкретный закон является наилучшим средством достижения этого результата. Необходимо продемонстрировать, что воздействие закона яв-

⁴ См. Cedric Ryngaert, "State responsibility, necessity and human rights", Institute for International Law, Working Paper No. 141 (Leuven, Institute for International Law, December 2009). Имеется на веб-сайте www.law.kuleuven.be/iir/nl/onderzoek/wp/WP141e.pdf.

ляется максимально целенаправленным, в результате чего он в минимальной степени препятствует осуществлению затрагиваемых им прав. Кроме того, в соответствии с принципом соразмерности воздействие ограничений должно быть соизмеримым, и ущерб, причиняемый ограничениями, не может превышать выгоды, получаемые от применения этих ограничений. Возможность физических лиц осуществлять свои права на свободу выражения убеждений, свободу ассоциации и мирных собраний имеет первостепенное значение, и государству необходимо оценивать ее на самых ранних этапах, с тем чтобы не допустить нарушения этих прав.

С. Ограниченный характер отступлений

72. Система отступлений закреплена в различных договорах по правам человека, включая Международный пакт о гражданских и политических правах. Это позволяет государствам временно корректировать свои обязательства в исключительных обстоятельствах, например во время чрезвычайного положения, включая вооруженные конфликты, гражданские беспорядки, народные волнения, экологические и стихийные бедствия.

73. Хотя в таких ситуациях чрезвычайные меры допускаются, государства должны выполнять требования законодательства для обеспечения того, чтобы отступление от действующих положений во время чрезвычайных ситуаций не приводило к возникновению правового вакуума. В частности государства должны удовлетворять требованиям в отношении степени жесткости, сроков применения, провозглашения и уведомления, законности, соразмерности, соответствия другим обязательствам по международному праву, недискриминации и, наконец, недопустимости отклонения от соблюдения отдельных прав, признанных таковыми в соответствующем договоре. Система отступления направлена на обеспечение защиты прав физических лиц во время кризиса путем установления разумных ограничений на полномочия государства по защите национальной безопасности.

74. Положения об отступлении предусмотрены в статье 4 Международного пакта о гражданских и политических правах, статье 15 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и статье 27 Американской конвенции о правах человека. Перечень не допускающих отступления прав различается в каждом договоре, а обязательства различаются в зависимости от договора, стороной которого является то или иное государство.

75. Специальный докладчик хотела бы подчеркнуть, что чрезвычайное положение не предоставляет государству свободу действий, позволяющую заставить замолчать правозащитников. Любое отступление от права на защиту лиц, занимающихся защитой прав человека, должно быть оговорено в законе, осуществляться с соблюдением принципов необходимости и соразмерности и быть обосновано конкретными причинами.

Д. Принцип недискриминации

76. Специальный докладчик подчеркивает, что для выполнения своих обязательств по международному праву прав человека государствам также необходимо соблюдать принцип недискриминации, изложенный в разделе II выше. В

частности, помимо дискриминационных положений, запрещенных международным правом, государства не должны принимать положения, которые с самого начала имеют признаки дискриминации. Это четко прописано в статье 12(2) Декларации о правозащитниках, в соответствии с которой государства обязаны обеспечивать защиту от негативной дискриминации де-факто и де-юре. Специальный докладчик отмечает важность широких консультаций с гражданским обществом в процессе разработки законодательства и готовности правительства учитывать мнения гражданского общества в этой связи.

Е. Конституционные гарантии

77. Предоставляемые многими государствами конституционные гарантии в частности обеспечивают правозащитникам права на свободу собраний и ассоциации, на справедливое судебное разбирательство и свободу от произвольного ареста и заключения под стражу, пыток и унижающего достоинство обращения. Несмотря на эти права, правозащитники во всем мире сталкиваются с серьезными препятствиями на пути поощрения и защиты прав человека. Многие из таких препятствий закреплены в национальном законодательстве, в том числе в недавно принятых законах.

78. Специальный докладчик отмечает, что в ряде случаев правозащитники успешно оспаривали конституционность репрессивных законов, в частности в национальных конституционных судах, часто на основании довода о том, что действующий закон нарушает основные права человека, гарантируемые конституцией страны. Такие средства правовой защиты должны быть доступными для физических лиц и ассоциаций, добивающихся защиты прав человека. Поскольку эти процедуры являются неотъемлемым компонентом верховенства права, государства должны сделать все возможное, чтобы упростить доступ к ним для обычных граждан и их юридических представителей.

Ф. Процедурные гарантии

79. Процедурные гарантии, включая установленные сроки для проведения расследований и обязательство информировать подозреваемых о том, что в отношении них проводится расследование, включены в уголовное законодательство во многих странах. Они направлены на предотвращение использования недостоверных доказательств и обеспечение беспристрастного изучения следственных материалов прокурорами. Однако эти основополагающие меры предосторожности часто игнорируются, а прокуроры во многих странах держат правозащитников под стражей в течение более длительных, чем это позволено, сроков и проводят расследование, не информируя правозащитника о его характере или о выдвигаемых обвинениях.

80. В соответствии с международными стандартами прокурорам запрещается продолжать производство после того, как в ходе независимого расследования устанавливается, что обвинение является необоснованным. Эти стандарты нарушаются путем использования недостоверных и непроверенных доказательств. В ряде случаев прокуроры для достижения предопределенного результата проявляют предвзятость, начиная расследование или выдвигая обвинения при отсутствии доказательств. Специальный докладчик с обеспокоенностью

отмечает, что предварительное следствие может быть использовано с целью запугать правозащитников, заставить их замолчать или иным образом помешать осуществлению ими своей законной деятельности по поощрению прав человека. Это противоречит международным стандартам в области прав человека, касающимся роли прокуроров, в частности статьям 13 и 14 Руководящих принципов, касающихся роли лиц, осуществляющих судебное преследование, принятых на восьмом Конгрессе Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, в которых говорится, что лица, осуществляющие судебное преследование, должны осуществлять свою деятельность беспристрастно и без дискриминации и не должны возбуждать или продолжать уголовное преследование или должны предпринимать все усилия с целью приостановления разбирательства, если в ходе независимого расследования будет доказано, что обвинение является необоснованным.

81. Кроме того, в ряде случаев прокуроры не информируют ответчиков о выдвигаемых против них обвинениях после завершения предварительного расследования или даже после их ареста. Особую обеспокоенность вызывает применяемая в ряде государств практика, когда прокуроры наряду с другими государственными официальными лицами приравнивают защиту прав человека к подрывной деятельности, публично — еще до начала суда — называя правозащитников, в частности террористами или лицами, занимающимися антигосударственной деятельностью. Такое поведение делает невозможным справедливое судебное разбирательство и нарушает презумпцию невиновности, которую должны принимать во внимание все прокуроры и представители судебных органов.

82. Специальный докладчик также подчеркивает роль судей в обеспечении соблюдения процедурных гарантий. Как отмечала Специальный докладчик по вопросу о независимости судей и адвокатов в своем докладе Генеральной Ассамблеи за 2011 год (A/66/289), судьи в соответствии с международным правом обязаны обеспечивать реализацию основополагающих прав без дискриминации. Она указала, что это предполагает проявление инициативы с целью поддержания международных стандартов равенства и недискриминации как при рассмотрении дел, так и при применении процедур суда, отметив, что судьи могут рекомендовать отозвать или изменить закон или норму, если они не согласуются с международными стандартами в области прав человека (там же, пункт 38). Это является важной процедурной гарантией для обеспечения того, чтобы против лиц, занимающихся правозащитной деятельностью, не выдвигались необоснованные и политически мотивированные обвинения.

V. Выводы и рекомендации

83. **Специальный докладчик по-прежнему глубоко обеспокоена тем, что национальное законодательство продолжает ограничивать деятельность правозащитников. Недавние изменения в законодательстве ряда стран не соответствуют международным стандартам в области прав человека, в частности Декларации о правозащитниках, и не способствуют созданию благоприятных условий для деятельности правозащитников.**

84. На основе проведенного обзора различных видов законодательства, затрагивающего деятельность правозащитников, Специальный докладчик хотела бы представить нижеследующие рекомендации.

85. Государствам следует обеспечить, чтобы в их законах о борьбе с терроризмом были четко указаны акты, определяемые как терроризм и предусматривающие соответствующее наказание, согласно критериям, разработанным Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом (E/CN.4/2006/98, пункты 37 и 38).

86. Государствам необходимо обеспечить, чтобы национальные законы, направленные на гарантирование общественной безопасности и общественного порядка, содержали четко сформулированные положения и чтобы не допускалось никакой дискриминации в применении таких законов, в частности в ответ на осуществление прав на свободу выражения убеждений, ассоциации и мирных собраний.

87. Нормативно-правовая система государства должна предусматривать эффективные и недискриминационные положения, регулирующие надзор за деятельностью государственных должностных лиц, включая сотрудников правоохранительных органов, и их подотчетность, особенно в отношении их мер по реагированию на мирные публичные проявления несогласия и демонстрации, в ходе которых затрагиваются вопросы прав человека.

88. Государства должны обеспечить доступ представителей неправительственных организаций и национальных правозащитных учреждений, если таковые имеются, к лицам, содержащимся под стражей на основании законов о борьбе с терроризмом и других нормативных положений, касающихся национальной безопасности.

89. Государства ни при каких обстоятельствах не должны преследовать правозащитников за оказание правовой помощи лицам, которые находятся под стражей и которым предъявлены обвинения в соответствии с законами о национальной безопасности.

90. Государствам следует уважать право на справедливое судебное разбирательство и соблюдение всех связанных с этим правом процедурных гарантий при проведении суда над лицами, обвиняемыми в соответствии с законами о борьбе с терроризмом и другими нормативно-правовыми актами, связанными с национальной безопасностью, с учетом принципов, разработанных Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом (A/63/223, пункты 31-42).

91. Государства должны отменить любые законы, которые под заявленным предлогом защиты общественной нравственности, устанавливают уголовную ответственность за деятельность правозащитников, занимающихся вопросами сексуальной ориентации и половой идентичности, в том числе законы, которые не применялись в течение значительного периода времени.

92. Государства должны сделать все возможное для защиты правозащитников от судебного преследования, в том числе в случаях, когда правозащитники выполняют свои функции, в частности защищая сексуальные и репродуктивные права.

93. Государства ни при каких обстоятельствах не должны устанавливать уголовную ответственность за мирную деятельность правозащитников, выступающих в индивидуальном качестве или в составе незарегистрированных ассоциаций.

94. Государства должны применять уведомительный, а не разрешительный режим к ассоциациям, которые хотят официально зарегистрироваться.

95. Государствам следует обеспечить, чтобы заявления ассоциаций, желающих быть зарегистрированными, рассматривались на основе четких и общедоступных критериев и обрабатывались своевременно. Государства ни при каких обстоятельствах не должны устанавливать ограничения на области, включая сферу прав человека, в которых ассоциация может осуществлять свою деятельность, в качестве условия для получения регистрации, при том понимании, что такая деятельность носит мирный характер.

96. Государства должны обеспечивать, чтобы устанавливаемые для ассоциаций требования к отчетности были разумными и не сказывались на их функциональной независимости.

97. Государствам следует воздерживаться от введения юридических ограничений на потенциальные источники финансирования ассоциаций, включая внешние источники. Следует отменить законы, устанавливающие уголовную ответственность за деятельность правозащитников, проводимую за счет внешнего финансирования, в том числе предусматривающие обвинения в государственной измене.

98. Государствам следует обеспечить, чтобы в отношении права на доступ к информации действовали очень конкретные и четко определенные ограничения, направленные на защиту преобладающих государственных и частных интересов, включая право на частную жизнь. Законом должны быть четко определены положения, касающиеся неразглашения информации.

99. Государства не должны подвергать правозащитников судебному преследованию или привлекать их к ответственности за публикацию засекреченной информации или ее распространение. Это также должно происходить в случаях, когда информация была им передана, если только они не совершили преступление с целью ее получения.

100. Государствам следует отменить уголовную ответственность за клевету и отменить любые положения уголовного кодекса, которые защищают государственных должностных лиц от проверки и критики.

101. Государствам следует обеспечить, чтобы наказание за клевету в соответствии с гражданским правом было ограниченным, с целью обеспечить его соразмерность нанесенному ущербу.

102. Государства должны обеспечить, чтобы гражданское общество, национальные правозащитные учреждения и другие заинтересованные стороны участвовали в широком консультативном процессе, с тем чтобы разработка нового законодательства осуществлялась в соответствии с Декларацией о правозащитниках и другими действующими международными документами по правам человека. Государствам следует предоставить таким заинтересованным сторонам достаточное время для анализа последствий конкретного законопроекта и обеспечить получение от них замечаний и их учет в процессе подготовки закона.

103. Государства, включая прокуроров, должны обеспечить, чтобы по уголовным делам против физических лиц, включая правозащитников, проводилось беспристрастное и независимое расследование при соблюдении надлежащих процессуальных гарантий. Все неподкрепленные доказательства дела должны быть немедленно прекращены, а физическим лицам должна быть предоставлена возможность напрямую подать жалобу в соответствующий орган.

104. Государства должны обеспечить, чтобы их законодательство соответствовало основным правам, закрепленным в их конституциях. Физические лица, включая правозащитников, должны иметь доступ к правовым средствам в целях постановки вопроса о соответствии конституции существующих и новых законов.

105. Судьи должны проявлять инициативу с целью поддержания международных стандартов равенства и недискриминации как при рассмотрении дел, так и при применении процедур суда.

106. Судьям при представлении на их рассмотрение соответствующих дел следует рекомендовать отозвать или изменить закон или норму, если они не согласуются с международными стандартами в области прав человека.

107. Государственным должностным лицам следует воздерживаться от заявлений, которые дискредитируют или бесчестят правозащитников.

108. Сотрудникам судебных и правоохранительных органов следует ознакомиться с положениями Декларации о правозащитниках, а также с обязанностями, возлагаемыми на них в соответствии с этими положениями.

109. При разработке новых законов следует проводить тесные консультации с национальными правозащитными учреждениями. Они должны продолжать наблюдать за действием существующих законов и систематически информировать государство об их влиянии на деятельность правозащитников.

110. В процессе разработки новых законов гражданскому обществу следует информировать государства о потенциальных последствиях таких законов. Представителям гражданского общества следует продолжать осуществлять мониторинг соответствующих законов и их последствий для условий работы правозащитников.