



**ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ СОВЕЩАНИЕ ПО ЧЕЛОВЕЧЕСКОМУ
ИЗМЕРЕНИЮ
НА ТЕМУ
СВОБОДА СОБРАНИЯ, ОБЪЕДИНЕНИЯ И ВЫРАЖЕНИЯ
МНЕНИЯ: ПОощРЕНИЕ ПОЛНОГО И РАВНОГО УЧАСТИЯ В
ПЛЮРАЛИСТИЧЕСКИХ ОБЩЕСТВАХ**

**29 - 30 марта 2007 г.
Хофбург, Вена**

АННОТИРОВАННАЯ ПОВЕСТКА СОВЕЩАНИЯ

Свобода мирных собраний, свобода объединений и свобода выражения мнения четко закреплены в обязательствах¹ ОБСЕ по человеческому измерению, а также во всех основных международных инструментах по правам человека.² Основываясь на данных обязательствах, ОБСЕ и ее 56 государств-участников должны способствовать созданию условий по всему региону, при которых все граждане могут в полной мере пользоваться своими правами человека и основными свободами, находясь под защитой эффективных демократических институтов, надлежащего судебного процесса и верховенства права. Это включает в себя надлежащие условия и структуры для проведения мирных дебатов и выражения интересов всеми гражданами и группами общества.³

Свобода объединений и свобода мирных собраний являются существенно важными для использования гражданами своего права на выражение мнений и вынесение насущных

¹ Подборка обязательств ОБСЕ, относящихся к свободе собраний, объединений и выражения мнения, может быть найдена в брошюре, распространяемой в ходе данного Совещания.

² См. к примеру, Всеобщую декларацию прав человека, статья 19 (свобода выражения и мнений) и статья 20 (свобода мирных собраний и объединений); Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 19 (свобода мнения и выражения), статья 21 (свобода собраний) и статья 22 (свобода объединений); Европейскую Конвенцию о правах человека и основных свободах, статья 10 (свобода выражения) и статья 11 (свобода собраний и объединений), и по вопросу о всех трех правах см. Декларацию о праве и обязанности отдельных лиц, групп лиц и общественных органов поощрять и защищать всемирно признанные права человека и основные свободы, которая была единогласно принята Генеральной Ассамблеей ООН (A/RES/53/144), и в частности, ее статью 5:

“[в] целях поощрения и защиты прав человека и основных свобод, каждый имеет право, индивидуально или совместно с другими лицами, как на национальном, так и на международном уровнях: (а) проводить мирные встречи либо собрания; (б) создавать, вступать либо участвовать в деятельности неправительственных организаций, объединений и групп; (в) вести общение с неправительственными и межправительственными организациями.”

³ Стратегия ОБСЕ по разрешению угроз безопасности и стабильности в двадцать первом веке, Маастрихт 2003 г., пункт 36.

вопросов на публичное обсуждение, а также для реализации возможности вносить свой вклад в разрешение этих вопросов. Как таковые, три данные свободы представляют собой неотъемлемую составляющую обширной концепции безопасности ОБСЕ.

В ходе специального дня, посвященного свободе объединений и мирных собраний во время Совещания ОБСЕ по рассмотрению выполнения обязательств в области человеческого измерения 2004 года, участники с озабоченностью отметили «недостаточное развитие и имеющий место в недавние годы регресс» в отношении выполнения данных прав.⁴ В своем докладе за 2006 год на тему «Общая ответственность» БДИПЧ/ОБСЕ отмечает, что данные права находятся под угрозой, вызванной рядом чрезмерно ограничительных законов и политических подходов, в которых не всегда соблюдаются принципы пропорциональности, законности, недискриминации или требования к надлежащему ведению и прозрачности процесса принятия решений.⁵

На Дополнительном совещании по человеческому измерению 2006 года на тему «Правозащитники и национальные институты по правам человека: законодательные, государственные и негосударственные аспекты», участниками был выявлен ряд новых законов, которые ограничивают свободу мирных собраний и объединений и свободу выражения мнения. Они также отметили, что новое законодательство в области борьбы с экстремизмом и терроризмом затрудняет деятельность организаций гражданского общества.⁶

Данное Дополнительное совещание по человеческому измерению затронет вопросы о том, каким образом можно способствовать полному осуществлению права на свободу объединений, мирных собраний и выражения мнения с целью содействия развитию многоликого и основанного на равном участии общества, а также для поддержки долгосрочной безопасности. В ходе Совещания будут выявлены вызовы, с которыми сталкиваются правительства по всему региону ОБСЕ при обеспечении того, чтобы все граждане имели равные возможности для выражения своих мнений и интересов, индивидуально или совместно с другими. Совещание обсудит пути преодоления преград для осуществления данных прав и изучит то, как в условиях постоянно развивающегося общества государства-участники могут получить пользу от полного осуществления данных прав с целью ведения осмысленного диалога с гражданским обществом.

Рабочее заседание 1: Свобода объединений в регионе ОБСЕ – вызовы и возможности

⁴ Сводный доклад, Совещание ОБСЕ по человеческому измерению 2004 года, стр. 35 (www.osce.org/odihr/16534.html).

⁵ БДИПЧ/ОБСЕ, *Общая ответственность. Обязательства и их выполнение*. Доклад, предоставленный Совету Министров ОБСЕ в ответ на его решение за номером 17/05 об укреплении эффективности ОБСЕ (2006), §§43-47 (цитируемый, как «*Общая ответственность*», и доступный по адресу www.osce.org/item/22321.html).

⁶ Итоговый отчет по проведению ДСЧИ 2006 года на тему «Правозащитники и национальные институты по правам человека: законодательные, государственные и негосударственные аспекты», Вена, 30-31 марта 2006 г., стр. 6-7, 25-28 (www.osce.org/odihr/18831.html).

Свобода объединений гарантирует право объединяться с другими для достижения общих целей и представляет собой одну из основных гарантий для участия в демократическом обществе.⁷ Свобода объединений может являться средством разрешения волнующих вопросов и способствовать их пониманию различными людьми, составляющими общество. Помимо этого, посредством партнерских отношений и сотрудничества с гражданским обществом, свобода объединений может быть конструктивным способом решения возникающих вызовов с вовлечением различных сторон.

Значительные вызовы и преграды продолжают существовать на пути к полному осуществлению свободы объединений. В своем докладе под названием «Общая ответственность» БДИПЧ/ОБСЕ отмечает, что свобода объединений стала предметом все более жесткого регулирования во многих государствах. Неправительственные организации, стремящиеся реализовать свое право на свободу объединений, сталкиваются с законодательством, требующим от них соблюдения излишне обременительных требований по регистрации, затруднительных обязательствами по предоставлению отчетности, сложных бюрократических процедур, а также с использованием как будто бы нейтральных правовых норм в сфере налогообложения, экономики и здравоохранения в политических целях. Это способствовало процессу углубления пропасти между гражданским обществом и правительствами в некоторых государствах-участниках ОБСЕ.⁸

Более того, отсутствие градации санкций за нарушение законов неправительственными организациями, обширные санкции и полномочия со стороны исполнительной и других внесудебных властей (к примеру, прокуратуре), правительственный мониторинг за деятельностью НПО, ограничение деятельности НПО по географическому признаку, а также ограничительная политика в отношении государственных субсидий гражданским организациям все вместе создают преграды для установления сильного гражданского общества.

БДИПЧ/ОБСЕ также отметило множество положительных примеров, когда в государствах-участниках были созданы благоприятные условия для существования и работы неформальных объединений и других видов НПО, которые предпочитают не получать формальную правосубъектность. В самом деле, следует отметить, что обязанность государства оказывать поддержку свободе объединений равно применима как к неформальным объединениям (таким, как встречи в частных квартирах или других местах), так и к формальным объединениям (например, зарегистрированным НПО). В случаях, когда НПО предпочитают иметь формальный правовой статус, некоторые государства требуют от них всего лишь заполненного уведомления, направленного ответственному за это государственному органу, следуя простой и необременительной процедуре. БДИПЧ/ОБСЕ отметило, что данная процедура является более предпочтительной по сравнению с практикой, согласно которой для получения юридического статуса требуется предварительное разрешение компетентного государственного органа.⁹

⁷ Сравните, к примеру §9.3. Копенгагенского Документа 1990 года. Для ознакомления с другими обязательствами по данному вопросу, см. подборку обязательств ОБСЕ в брошюре, распространяемой в ходе проведения данного Совещания.

⁸ БДИПЧ/ОБСЕ, *Общая ответственность*, § 46.

⁹ Там же., § 47.

В этой связи существуют значительные возможности для обмена примерами наилучших практик по свободе объединений, как между и среди государств-участников и гражданским обществом, так и между ОБСЕ и другими межправительственными организациями, такими как Совет Европы, который обнародовал перечень принципов по данным вопросам.¹⁰

В ответ на предложения, вынесенные в ходе специального дня 2004 года и ДСЧИ 2006 года на тему «Правозащитники и национальные институты по правам человека», БДИПЧ/ОБСЕ создало Контактный пункт по правозащитникам и национальным институтам по правам человека, который среди прочих вопросов, будет заниматься вопросами свободы мирных собраний и свободы объединений правозащитников. БДИПЧ/ОБСЕ также последовало рекомендациям, сделанным в ходе этих совещаний, путем предоставления законодательной поддержки государствам-участникам с целью оказания содействия в обеспечении того, чтобы законодательство по свободе объединений соответствовало обязательствам ОБСЕ и международным стандартам.¹¹

Данное заседание рассмотрит вызовы и преграды на пути реализации права на свободу объединений, при этом, также демонстрируя положительные примеры того, как это право использовалось для поощрения участия обширного ряда групп в жизни общества.

Вопросы, которые могут обсуждаться по данной теме:

- Как свобода объединений может оказать вклад в создание более инклюзивного общества?
- Каким образом государства-участники ОБСЕ могут содействовать свободе объединений и создавать благоприятные условия для гражданского общества, а также как межправительственные организации совместно с гражданским обществом могут оказать содействие государствам-участникам в выполнении их обязательств в данном отношении?
- Как наилучшим образом выстроить отношения между государством и гражданским обществом, и как избежать ненадлежащего вмешательства в деятельность НПО?
- Какую роль могут играть независимые национальные институты по правам человека в защите и поддержке гражданского общества при реализации ими свободы объединений?

Рабочее заседание 2: Свобода мирных собраний в регионе ОБСЕ – вызовы и возможности

Свобода мирных собраний обеспечивает возможность публичного выражения мнений. Являясь краеугольным камнем любого демократического общества, она служит

¹⁰ Совет Европы, *Основные принципы о статусе неправительственных организаций в Европе* (13 ноября 2002 г.). Проект рекомендаций Совета министров Совета Европы о правовом статусе НПО в Европе может быть найден в брошюре, распространяемой в ходе проведения данного Совещания.

¹¹ Для ознакомления с правовыми обзорами БДИПЧ по подобным законам см. www.legislationline.org.

мощным инструментом для обширного ряда групп с целью сделать их взгляды общеизвестными. Она также может проявляться в спонтанном выражении мнений – как популярных, так и непопулярных – по вопросам, волнующим общественность, позволяя гражданам открыто выражать свой взгляд на происходящие события.

Свобода мирных собраний может играть ключевую роль в достижении полного и равного участия различных групп в жизни общества. Полное осуществление данной свободы подразумевает, что правительства должны быть готовы к тому, чтобы выслушать обширное разнообразие голосов и взглядов, даже если они являются спорными. С другой стороны, соблюдение данного права способствует пониманию между группами в обществе и может послужить незаменимым инструментом в разрешении вопросов, вызывающих беспокойство общественности, что в конечном счете приведет к более безопасному обществу, основанному на равном участии всех его граждан.

В регионе ОБСЕ существует ряд примеров наилучшей практики:

- Во многих государствах-участниках собрание считается мирным, если его организаторы имеют мирные намерения, что может включать поведение или действия, которые могут досаждают или оскорблять лиц, не разделяющих идеи и заявления, которые высказываются в ходе собрания, в том числе действия, которые осознанно затрудняют, препятствуют либо мешают деятельности третьих сторон.
- Более того, во многих государствах-участниках неподготовленные стихийные собрания допускаются и контролируются полицией, а не запрещаются или разгоняются. Власти и организаторы предстоящих собраний сотрудничают друг с другом конструктивным образом без чрезмерного вмешательства властей в практические вопросы организации мероприятий. Во многих государствах-участниках получили значительное развитие лучшие методы работы полиции в области организации собраний таким образом, чтобы учитывать как интересы демонстрантов, так и широкой общественности. В результате вариант, при котором возможно применение полицией силы, отошел там на задний план.¹²

Однако при этом в регионе ОБСЕ имеют место некоторые вызовы и преграды в данном отношении.

- Свобода собраний часто нарушается властями, вводящими излишне ограничительные меры как результат чрезвычайно широкой интерпретации законных оснований для ограничений.¹³
- Чрезмерные наказания, такие как арест или высокие штрафы, часто используются в отношении лиц, принимающих участие в мирных собраниях. Градация санкций применяется весьма редко. Безоговорочные ограничения налагаются без надлежащего принятия во внимание обстоятельств каждого отдельного дела, а поведение полиции во время работы с собраниями зачастую

¹² *Общая ответственность*, § 45.

¹³ *Там же*, § 44.

выходит за рамки дозволенного, что также часто сопровождается полным отсутствием подотчетности.

- Кроме того, в слишком многих государствах-участниках свобода собраний регулируется системой, согласно которой необходимо получение разрешения властей еще до проведения собрания, а не более предпочтительной системой простого уведомления властей.¹⁴

Одной из целей данного ДСЧИ является обмен примерами наилучшей практики, разработанной в государствах-участниках ОБСЕ, по надлежащему регулированию и поддержанию общественного порядка при осуществлении свободы мирных собраний. В ответ на предложения, выраженные участниками специального дня в ходе Совещания ОБСЕ по вопросам рассмотрения выполнения обязательств в области человеческого измерения 2004 года, БДИПЧ/ОБСЕ продолжило проведение консультаций по вопросам свободы мирных собраний с государствами-участниками, предоставляло поддержку по вопросам законодательства, подготовило учебные программы по мониторингу свободы мирных собраний, а также разработало руководящие принципы.

Руководящие принципы БДИПЧ/ОБСЕ по свободе собраний, официальная презентация которых состоится на данном ДСЧИ, были составлены на основе всесторонних консультаций с экспертами и заинтересованными сторонами из всех частей региона ОБСЕ. Они предоставляют собой всеобъемлющее руководство для государств-участников и других сторон к полной реализации данного жизненно важного права. Они разграничивают четкие параметры для выполнения обязательств в соответствии с международными стандартами, а также демонстрируют ключевые принципы с примерами положительной практики из отдельных государств-участников. Данные Руководящие принципы адресованы практикам, работающим во многих секторах – составителям законопроектов, политикам, юристам, сотрудникам полиции, представителям профсоюзов, организаторам и участникам собраний, НПО, и тем, кто вовлечен в мониторинг свободы собраний и обеспечение соблюдения общественного порядка.

Вопросы, которые могут обсуждаться по данной теме:

- С какими вызовами сталкиваются организаторы собраний в регионе ОБСЕ и как эту ситуацию могут разрешить государства-участники? Какая законодательная и нормативная база является наиболее благоприятной для реализации данной свободы?
- Каким образом можно способствовать диалогу между группами лиц, стремящимся к реализации права на свободу мирных собраний и представителями власти?
- Каким образом можно способствовать свободе проведения мирных собраний так, чтобы как можно более разнообразные группы лиц имели наибольшую свободу выражения мнения?

¹⁴ Там же

- Какие примеры наилучшей практики полицейской охраны общественного порядка были разработаны с целью оказания полномасштабной поддержки реализации свободы мирных собраний?

Рабочее заседание 3: Свобода выражения мнения и роль средств массовой информации в плюралистическом обществе

На данном заседании будут рассмотрены обязательства государств-участников по обеспечению права на свободу выражения мнения, включая также роль и ответственность средств массовой информации в многоликом и разнородном обществе.¹⁵

Данное право было темой проведения дополнительных совещаний по человеческому измерению в 2001 и 2006 годах, которые, в частности, сосредоточили свое внимание на роли средств массовой информации.¹⁶ На ДСЧИ 2006 года на тему «Свобода средств массовой информации: защита журналистов и доступ к информации» обсуждалась важность доступа к информации и законам, которые способствуют ему и ограничивают его. В недавнее время этот вопрос стал предметом пристального наблюдения по мере роста озабоченности многих стран по вопросам безопасности. С другой стороны отмечалось, что права человека также должны быть защищены.

На ДСЧИ 2006 года также обсуждался вопрос о том, как средства массовой информации могли бы оказать вклад в поощрение взаимного уважения и понимания. Оно обратилось к рассмотрению благоприятной роли саморегулирования в отличие от вмешательства государства в решение дел по вопросам свободы выражения мнения. Участники рассмотрели вызывающую волнение тенденцию, существующую в некоторых государствах-участниках ОБСЕ, где были приняты дополнительные административные механизмы ограничительного характера, либо не было надлежащим образом исполнено существующее законодательство, что привело к чрезмерным процессуальным ограничениям на свободное функционирование средств массовой информации. Право гарантирует свободное выражение различных взглядов, включая те, которые могли бы «оскорбить, шокировать или потревожить».¹⁷ Оно является особенно важным для сотрудников СМИ, которым должна быть предоставлена возможность работать в безопасных условиях при гарантии того, что они не будут преследоваться за выражение своих собственных либо чьих-то взглядов.

¹⁵ В Копенгагенском документе 1990 года излагается, что: «(9.1) – каждый имеет право на свободу выражения, включая право на информацию. Данное право включает в себя свободу выражения мнений и получения либо передачи информации и идей без вмешательства со стороны государственных властей и невзирая на границы. Осуществление данного права может быть предметом ограничений, установленных законом и соответствующих международным стандартам. В частности, ограничения не могут налагаться на использование и доступ к средствам воспроизводства какого-либо вида документов, при этом соблюдая права, относящиеся к интеллектуальной собственности, включая авторские права». Для ознакомления с другими обязательствами по данному вопросу, смотрите подборку обязательств ОБСЕ в брошюре, распространяемой в ходе проведения данного совещания.

¹⁶ Итоговый отчет ДСЧИ 2001 года на тему «Свобода выражения мнения: новые и существующие вызовы», Вена, 12-13 марта 2001 г. (<http://194.8.63.155/odihhr/16613.html>); Итоговый отчет ДСЧИ 2006 года на тему «Свобода средств массовой информации: доступ к информации и защита журналистов», Вена, 13-14 июля 2006 года (www.osce.org/odihhr/20116.html).

¹⁷ Европейский суд по правам человека, 7 декабря 1976, Иск № 5493/72, *Хандисайд против Соединенного Королевства*, § 49.

Государства-участники определили «свободу средств массовой информации как основное условие существования плюралистического и демократического общества». Одновременно с этим, они выразили «глубокую озабоченность касательно эксплуатации СМИ для побуждения к ненависти и этническим трениям, а также использование правовых ограничений и притеснений с целью лишить граждан свободных средств массовой информации...».¹⁸ Плюрализм в содержании работы СМИ представляет собой меру предосторожности против воздействия выражений нетерпимости. Вместе с тем, сотрудники СМИ могут проводить работу с различными группами; они могут решить осветить положение и насущные вопросы обособленных или находящихся в неблагоприятных условиях групп, обратиться к вопросу предвзятого мнения и разрушить существующие табу.

Вопросы, которые могут обсуждаться по данной теме:

- Какие положительные меры могут быть предприняты государствами-участниками для поощрения и защиты свободы выражения мнения и для обеспечения полного и равного участия всех индивидов либо групп лиц в общественных дебатах?
- Каковы обязательства государств-участников в оказании содействия плюрализму информационных источников, представляющих различные мнения и обеспечивающих равный доступ к информации и СМИ?
- Каким образом средства массовой информации могут откликаться на нужды наиболее разнородных групп населения, и какова роль и ответственность СМИ в многообразном обществе?
- Каковы преимущества доступа меньшинств к трансляциям, предоставляемым или спонсируемым из общественных фондов?

¹⁸ Стамбул 1999 (Декларация Саммита), § 5.3.6.