

Office for Democratic Institutions and Human Rights

СОВЕЩАНИЕ ОБСЕ ПО ВОПРОСАМ РАССМОТРЕНИЯ ВЫПОЛНЕНИЯ, ПОСВЯЩЕННОЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКОМУ ИЗМЕРЕНИЮ

4 – 15 ОКТЯБРЯ 2004

Варшава, Польша

Выдержки из Консолидированного Отчета о Работе Совещания

РАБОЧИЕ СЕКЦИИ 14 и 15 Специально выбранная тема: Свобода собрания и объединения

Отчет Докладчика по Результатам Обсуждения Темы

Участники построили свои выступления на признании того, что свобода собрания и объединения, также как и свобода совести и свобода самовыражения, составляет обязательное условие для создания и поддержки демократических обществ. Эти свободы были описаны, как "основополагающие принципы демократии", на которых зиждется гражданское общество; и как эффективные средства защиты, которые могут применять группы лиц и отдельные индивидуумы, пытаясь исправить и обратить внимание общественности на нарушения прав человека. На этом фоне, участникам необходимо было проследить отсутствие прогресса и реальное отступление в последние годы в некоторых Государствах-участниках ОБСЕ от правовой защиты и эффективной реализации этого права. Также была подчеркнута необходимость уважать свободу собрания и объединения при борьбе с терроризмом. Было отмечено, что любое ограничение данных прав должно строго соответствовать международным нормам.

Участники выделили двойственный характер обязательств государств: во-первых, воздерживаться от установления чрезвычайных, излишних и несоразмерных ограничений в реализации прав на свободу собрания и объединения, и во вторых, активно содействовать и защищать данные права. В этой связи, было отмечено, что права человека защищены не только тогда, когда они используются с целью продвижения общепринятых устоев, но и тогда, когда государство не согласно с позицией лиц, которые прибегают к своим правам и принимают участие в объединениях и собраниях.

Была выражена озабоченность, в частности, в отношении сообщений о внесудебных убийствах, пытках, нападениях и угрозах в отношении представителей НПО и их семей. Было отмечено, что в таких случаях должно проводиться тщательное расследование и обеспечено справедливое судопроизводство. Кроме того, в некоторых Государствах-участниках ОБСЕ сложные процедуры регистрации НПО, а также закрытие организаций на основе только формальных/бюрократических причин, рассматривались как основное препятствие в реализации права на свободу объединения. В связи с этим, была подчеркнута нелогичность утверждения о том, что НПО должно быть зарегистрировано как юридическое лицо для того, чтобы заниматься какой-либо деятельностью, например, организовывать демонстрации. Было сказано, что организация должна сама решать, регистрироваться ей или нет. Уведомление о намерении зарегистрироваться или провести собрание должно быть максимальным требованием, предъявляемым законом.

Было признано, что трудно поддерживать баланс между законными ограничениями/допустимым вмешательством и основным принципом на свободы собрания. Там, где возможно возникновение стычек или возникает угроза применения насилия, государство имеет право вмешаться; тем не менее, это не означает, что всплеск или вероятность применения насилия или проведения контр-демонстрации являются основанием для лишения права на собрания. Понятно, что в таких случаях нельзя применять типовые положения законов, которые бы распространялись бы на все ситуации, независимо от конкретных обстоятельств.

Было отмечено, что в условиях демократии, когда свои мнения каждый может выразить посредством СМИ или через Парламент, свобода собрания является дополнением, а не заменой народного представительства, и она не представляет собой угрозу для правительства. Считается, что свобода собрания особенно важна в предвыборный период, во время выборов и в период после выборов. Должно быть гарантировано право на стихийные демонстрации. Что касается охраны общественного порядка полицией, то было подчеркнуто, что полиция должна соблюдать права человека в своей деятельности и, что тактика, применяемая при контроле за демонстрацией, должна гарантировать пропорциональное и соразмерное реагирование, а также то, что планы полиции было бы полезно строить на основании диалога с местными сообществами и группами лиц, объединенных общим интересом.

Было отмечено, что законодательная база, также как и практическая деятельность властей, часто основывается на предположении о том, что свобода собрания и объединения, по существу, опасны. Делегации с сожалением высказались о том, что государства часто рассматривают НПО, критически настроенные по отношению к правительственной политике, как представителей политической оппозиции, и рассматривают любую критику как негативную. Подчеркивалось, что такой подход создает барьеры и не отражает тот факт, что гражданское общество может играть важную роль в сотрудничестве с властями, с целью достижения ряда общественных интересов. Таким образом, изменение менталитета признано необходимым.

Рекомендации, высказанные многими участниками, включали следующее:

- Государства-участники должны способствовать продвижению свободы собрания и объединения, в знак признания важности вклада гражданского общества в развитие демократии. Государства-участники не должны рассматривать НПО, работающие в области прав человека как политическую оппозицию, напротив, они должны признавать важную роль правозащитников в демократическом обществе.
- Государства-участники должны гарантировать, что законодательство в отношении борьбы с терроризмом, соответствует международным и региональным нормам по правам человека, включая свободу собрания и объединения. ОБСЕ/БДИПЧ должны продолжить свою работу в этой области. Государства-участники, принявшие антитеррористические законы, должны реализовывать их таким образом, чтобы не ограничивать деятельность НПО и свободу собрания.
- Государства-участники должны гарантировать, что любые ограничения права на свободу собрания и объединения соответствуют строгим требованиям, перечисленным в конвенциях по правам человека, включая те, которые относятся к необходимости и пропорциональности.
- Государства-участники должны воздерживаться от применения формальных оснований с целью закрытия НПО, и должны гарантировать, что процесс по созданию НПО является быстрым, простым и недорогим.
- Государства-участники должны обратить внимание на свободу объединения представителей действующей армии.
- Государства-участники должны проводить обучение представителей полиции в области прав человека и охране общественного порядка.
- Государства-участники должны гарантировать, что все решения по регистрации, роспуску НПО и запрету демонстраций принимаются прозрачно, и, что гарантируется право на подачу апелляции по таким решениям.
- БДИПЧ/ОБСЕ при сотрудничестве с миссиями на местах должно продолжить диалог со странами, в которых реализация права на свободу собрания и объединения ограничивается законодательными актами или административной практикой с целью устранения данных барьеров через проведение реформ.
- БДИПЧ/ОБСЕ при сотрудничестве с миссиями на местах должно сфокусировать внимание на обучающих и тренинговых аспектах данного вопроса. В этой связи, поддержка НПО, а также обучение и тренинг административных и судебных должностных лиц, являются наиболее важным моментом
- БДИПЧ/ОБСЕ должно провести региональные конференции по правозащитникам и свободе собрания и объединения, и рассмотреть вопрос о том, как можно лучше обеспечить их защиту.
- ОБСЕ должна рассмотреть вопрос инкорпорирования основополагающих принципов статуса неправительственных организаций в Европе, выработанных Советом Европы, в свои обязательства. Хотя принципы были разработаны на основе практики Европейского Суда по правам человека, они все же соответствуют принципам Комитета ООН по правам человека, а также относятся и к не-участникам Европейской Конвенции по защите прав человека и основных свобод.
- ОБСЕ должна рассмотреть вопрос разработки руководства для миссий на местах и своих институтов по мониторингу соответствия стандартам свободы собрания и объединения и защите правозащитников, аналогично принятым Европейской Комиссией Европейского Союза.
- ОБСЕ должна провозгласить 2005 год - годом неправительственных организаций, работающих в области прав человека.
- БДИПЧ/ОБСЕ должно оказать помощь в разработке законопроектов в регионе ОБСЕ, и, в частности, в Кыргызстане, где в настоящее время разрабатываются новые законы о свободе собрания.
- БДИПЧ/ОБСЕ должно продолжить обновлять www.legislationline.org.
- Один из участников высказал предложение создать центр или назначить специального докладчика по вопросу о свободе собрания и объединения и защите правозащитников, который незамедлительно бы реагировал на нарушения по этим вопросам.
- Один из участников предложил разработать механизм общественного признания объединений, которые незаконно были закрыты.

Выдержки из Аннотированной повестки дня Совещания

10:00 – 13:00 и 15:00 – 18:00

РАБОЧИЕ ЗАСЕДАНИЯ 14, 15

Специально выбранная тема:

Свобода объединения и право на проведение мирных собраний

Модератор: Драган Голубович, Старший Правовой Советник, Международный Центр Некоммерческого Права, Будапешт, Венгрия

Свобода объединений и право на проведение мирных собраний являются основными правами человека, которые играют важную роль в любом демократическом обществе, выступая в качестве гаранта того, что все могут свободно общаться друг с другом на основе неформальных или более формальных отношений, путем создания объединений или вступления в них, либо путем проведения мирных собраний для выражения собственных мнений и взглядов. Повсеместно признается, что отстаивание собственного мнения и права на его выражение является одной из целей свободы объединений и права на проведение мирных собраний.

Эти свободы гарантируются всеми инструментами ООН и региональными правозащитными документами. Обязательства ОБСЕ также неоднократно подтверждали и гарантировали свободу объединений и право на проведение мирных собраний. В Хельсинском Заключительном Акте 1975 года упоминаются данные свободы и указывается, что «организации и их представители... могут налаживать контакты и проводить собрания между собой, а также обмениваться информацией». В 1990 году Копенгагенским Документом закреплялось, что «каждый должен иметь право на проведение мирных собраний и демонстраций... а также, что гражданам разрешается сформировывать... НПО, деятельность которых направлена на продвижение и защиту прав человека...» В Стамбульской Хартии Европейской Декларации 1999 года Государства-участники вновь подтвердили, что «НПО являются неотъемлемой составляющей частью сильного гражданского общества и играют решающую роль в продвижении прав человека, демократии и верховенства закона».

Свобода объединений и право на проведение мирных собраний относятся ко всем членам любого общества, но именно правозащитники и НПО получают наибольшую пользу от беспрепятственного применения этих прав и свобод. Они же в первую очередь и подвергаются наибольшему воздействию в тех случаях, когда эти права и свободы подавляются Государством или негосударственными акторами.

Целью данного дня Совещания будет рассмотрение тенденций в правовом регулировании и практике, осуществляемой в отношении НПО и правозащитников. Данные тенденции могут быть использованы либо в качестве примеров «наилучшей практики»; либо в качестве «противозаконных действий», которые разрушают саму сущность свободы объединений и права на проведение мирных собраний. Возможные «противозаконные действия» могут включать в себя, к примеру, новые ограничения, направленные на недопущение терроризма, или умаление соответствующих обязательств по правам человека со стороны Государств-участников.

Обсуждение может быть также направлено на обсуждение дальнейших шагов по состоявшемуся в октябре 2001 года Дополнительному Совещанию ОБСЕ по Человеческому Измерению на тему Правозащитников.

10.00 – 10.15

Программная речь Джереми МакБрайда, преподавателя Международного права прав человека, Университет Бермингем, член сети независимых экспертов по фундаментальным правам Европейского Союза, Вице-председатель «Интеррайтс», Великобритания

Утреннее заседание: Свобода Объединений

Существование большого числа НПО является проявлением права их учредителей и членов на свободу объединений. НПО могут сделать существенный вклад в развитие демократического общества, и в особенности, посредством повышения общественной осведомленности и вовлечения граждан в участие в общественной жизни. Подобный вклад также может быть осуществлен посредством ведения различной деятельности, которая варьируется от лоббирования изменений в законодательстве или общественной политике, до оказания содействия тем, кто в нем нуждается; а также от выработки технических и профессиональных стандартов, до наблюдения за соответствием действующих обязательств национальному и международному праву.

Многие НПО, стремящиеся защищать и продвигать права человека, представляют собой местные группы, работающие над обеспечением того, чтобы права индивидуальных лиц внутри их общества соблюдались надлежащим образом. Они могут сталкиваться с враждебностью со стороны их собственного правительства, в основном, по

причине того, что их роль включает в себя поощрение дебатов и открытости в обществе касательно вопросов, о которых некоторые правительства предпочли бы умолчать. В результате, некоторые Государства могут совершать попытки к запрещению деятельности незарегистрированных НПО, другие могут выдвигать обременительные требования по регистрации или устанавливать необоснованно строгие административные и уголовные наказания за нарушение законов, касающихся НПО, и т.д.

10.15 – 10.25 **Евгений Жовтис**, Директор Казахского Международного Бюро по Правам Человека и Соблюдению Законности, Республика Казахстан

10.25 – 10.35 **Бен Маджекодунми**, Ассистент Специального Представителя Генерального Секретаря ООН по Правозащитникам

Вопросы для обсуждения:

- Выполняют ли Государства-участники свои обязательства в отношении свободы объединений?
- Каким образом Государства-участники ОБСЕ могут создать благоприятную обстановку для функционирования НПО?
- Существует ли необходимость принимать детальное законодательство, регулирующее НПО и их деятельность? Как оно может быть неправильно использовано?
- Каким образом могут Государства-участники ОБСЕ обеспечить соответствие законов международным стандартам?

10.35 – 11.35 **Дискуссия по свободе объединения**

11.35 – 11.45 **Нейл Хикс**, Директор Международных программ, «Права человека – в первую очередь», США

- С какими новыми проблемами столкнулись НПО в свете анти-террористических мер, осуществляемых Государствами-участниками ОБСЕ?

11.45 – 13.00 **Дискуссия по свободе объединения**

Заседание второй половины дня: Свобода Собраний

Право на проведение мирных собраний является основополагающим правом и одним из элементов фундамента демократического общества. Оно охватывает все формы собраний, и в частности, ассамблеи и митинги, демонстрации, марши и процессии, как публичные, так и частные, осуществляемые статически или в движении.

Необходимо гарантировать право на организацию мирных демонстраций; а возможные контр-протесты, имеющие враждебные намерения, не должны аннулировать эту гарантию. Участники должны проводить мирные собрания, не опасаясь, что они будут подвержены за это физическому насилию со стороны своих оппонентов. Таким образом, подлинное и эффективное право на проведение мирных собраний, не должно быть сведено только к непосредственному обязательству со стороны Государства не вмешиваться в них, но также иногда требует, чтобы Государства предпринимали позитивные меры, с целью гарантирования этого права.

15.00 – 15.15 **Фиола Фланаган**, Глава Офиса Генерального Прокурора Республики Ирландия, член Европейской Комиссии по Демократии через Право (Венецианской Комиссии) Совета Европы

15.15 – 15.25 **Александр Вашкевич**, бывший судья Конституционного Суда, Республика Беларусь

15.25 – 16.25 **Дискуссия по свободе собраний**

Вопросы для обсуждения:

- Выполняют ли Государства-участники свои обязательства в отношении права на проведение мирных собраний?
- Предоставляет ли достаточные гарантии действующее в Государствах-участниках национальное законодательство в отношении права на проведение мирных собраний?

- Выполняется ли национальное законодательство на практике?

16.25 – 16.40

Ассистент Главного Констебля Питер Шеридан, полицейская служба Северной Ирландии, региональный командующий, Великобритания

Вопросы для обсуждения:

- Какова роль полиции в обеспечении общественного порядка во время проведения мирных собраний?
- Какие предохранительные меры существуют в Государствах-участниках ОБСЕ в отношении деятельности, осуществляемой представителями правоохранительных органов во время проведения мирных собраний?

16.40 – 18.00

Дискуссия по свободе собраний

Заключения и рекомендации, относящиеся к обсуждениям по вопросам свободы объединений и права на проведение мирных собраний

Общие вопросы для обсуждения:

- Являются ли обязательства ОБСЕ и ее действующие руководящие принципы достаточными для защиты свободы объединений и права на проведение мирных собраний, особенно когда они применяются правозащитниками?
- Должны ли быть включены основополагающие принципы статуса НПО в Европе (документ Совета Европы) в состав обязательств ОБСЕ?
- Каким образом могут содействовать Государствам-участникам ОБСЕ Руководящие принципы ОБСЕ БДИПЧ по подготовке законодательства по свободе собраний?
- Каким образом может быть сделана более продуктивной и улучшена работа всех заинтересованных организаций, осуществляющих деятельность в сфере свободы объединений и собраний (координация проектов, обмен информацией на политическом и местном уровне, и т.д.)?
- Должно ли ОБСЕ поощрять и способствовать консультациям между Правительством и гражданским обществом по вопросам подготовки законов, которые имеют влияние на гражданское общество, и в частности, тех, которые касаются деятельности НПО?

Условиями проведения Совецаний ОБСЕ по вопросам Человеческого Измерения (РС.ДЕС/476, Приложение 1 от 23 мая 2002 года) относительно специально выбранных тем, предусматривается, среди всех других, уделить особое внимание выработке установок относительно подготовки к следующей встрече Совета Министров ОБСЕ.