



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
7 August 2013
Russian
Original: English

Шестьдесят восьмая сессия

Пункт 69(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**

Права на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций Майна Кай, представленный в соответствии с резолюцией 21/16 Совета по правам человека.

* A/68/150.



Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций

Резюме

Настоящий доклад является первым докладом Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций Генеральной Ассамблеи. В нем рассматриваются озабоченности по поводу осуществления прав на свободу мирных собраний и ассоциаций в контексте организации выборов. Специальный докладчик глубоко обеспокоен ростом числа нарушений прав человека и надругательств над ними, которые совершаются в ряде районов мира в отношении лиц, осуществляющих или пытающихся осуществить такие права во время проведения выборов, и которые наносят неизгладимый ущерб таким выборам.

I. Введение

1. Мандат Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций был установлен Советом по правам человека в его резолюции 15/21 на первоначальный срок в три года. Совет назначил Майна Кай Специальным докладчиком по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций в марте 2011 года, с датой начала полномочий с 1 мая 2011 года. Настоящий доклад является первым докладом, представляемым Специальным докладчиком Генеральной Ассамблее во исполнение поручения Совета, изложенного в резолюции 21/16, о ежегодном представлении отчетов Генеральной Ассамблее. В этом докладе выражается озабоченность по поводу осуществления прав на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций в контексте проведения выборов, и его следует рассматривать совместно с тематическими докладами Специального докладчика Совету по правам человека (A/HRC/20/27 и A/HRC/23/39).

2. Выборы, плебисциты и референдумы на различных уровнях, в том числе на президентском, парламентском и местном, ежегодно проводятся во многих странах. Конкуренции с высокими ставками, характерной для большей части выборов, сопутствуют широкомасштабные нарушения прав человека, включая права на жизнь, свободу слова, свободу мирных собраний и свободу ассоциаций. С точки зрения Специального докладчика, права на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций во все большей мере подвергаются нападкам, когда действующие или рвущиеся к власти режимы стремятся любой ценой сохранить или завоевать власть. Специальный докладчик убежден в том, что вопрос об условиях проведения выборов заслуживает особого внимания, поскольку именно в эти периоды возможности отдельных лиц и объединений организовываться и действовать свободно подвергаются особому риску. Сделать такой вывод Специального докладчика убедил рост числа получаемых им жалоб на преследования, запугивание и необоснованные ограничения, налагаемые на отдельных лиц, ассоциации и их членов в преддверии или после проведения спорных выборов.

3. При написании настоящего доклада очень полезным для Специального докладчика оказалось участие в однодневном совещании экспертов, состоявшемся в Женеве 1 июня 2013 года. Специальный докладчик хотел бы поблагодарить всех тех, кто принимал участие в организации этой встречи, а также всех тех, кто поделился своим опытом, который помог собрать информацию для данного доклада, как на указанном совещании, так и на других форумах. Специальный докладчик также принял во внимание соответствующие элементы работы, сведения о которых были доступны в рамках Совета¹. Упомянутая в настоящем докладе информация о ситуации в отдельных странах была предметом сообщений, направлявшихся правительствам, а также пресс-релизов и докладов, публиковавшихся мандатариями специальных процедур и высокопоставленными должностными лицами Организации Объединенных Наций.

¹ Включая доклад Специального докладчика о ситуации в области прав человека в Беларуси, акцент в котором сделан на вопросах соблюдения прав человека в ходе избирательных процессов (A/68/276).

II. Права на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций как неотъемлемая часть проведения свободных и справедливых выборов

A. Демократия и свобода мирных собраний и свобода ассоциаций

4. Демократия как система, в рамках которой народ прямо или косвенно участвует в управлении государственными делами, пользуется широкой популярностью во всем мире. Выборы, референдумы и плебисциты, в ходе которых люди избирают своих представителей и выражают свои предпочтения в отношении законов и политики, проводятся в большинстве стран мира. Как указано в пункте 3 статьи 21 Всеобщей декларации прав человека, демократия представляет собой процесс, в рамках которого «[в]оля народа должна быть основой власти правительства». Обычно ее представляют себе как процесс, предусматривающий регулярное проведение периодических свободных и альтернативных выборов в целях обеспечения прямого или косвенного участия в принятии политических решений через избранных представителей, которые должны быть подотчетны перед своим электоратом. Иными словами, демократия в том виде, в каком она находит выражение в избирательном процессе, как правило, предполагает использование четко предсказуемых процессов с неопределенными результатами, в то время как отсутствие демократии можно определить по тому, что весь избирательный процесс характеризуется неясными и неопределенными процедурами, которые, однако, ведут к предсказуемым результатам. Тем не менее, качество выборов все чаще становится объектом пристального наблюдения в целях получения подтверждения, что результаты выборов отражают волю народа. Выборы придают правительствам легитимность; поэтому, если будет сочтено, что такие выборы не отражают волю народа, это может вызвать чувство недовольства и ощущение лишения гражданских прав и иной раз привести к конфликту с применением силы. В целях сохранения демократического идеала властям надлежит поддерживать верховенство права, гарантировать соблюдение и защиту прав человека и всегда внимательно прислушиваться к мнениям и убеждениям общественности и руководствоваться ими.

5. Права на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций имеют прямое отношение к демократическому процессу как в предвыборный период, так и в период между выборами. Специальный докладчик подтверждает, что эти права являются важнейшими компонентами демократии, поскольку они дают женщинам, мужчинам и молодежи возможность «выражать свои политические взгляды, заниматься литературным и художественным творчеством, а также иной культурной, экономической и социальной деятельностью, участвовать в отправлении религиозных обрядов и исповедовать иные убеждения, создавать профессиональные союзы и кооперативы и становиться их членами, а также избирать руководителей, представляющих их интересы, и спрашивать с них за работу» (резолюция 15/21 Совета, преамбула).

6. Точнее говоря, права на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций являются для отдельных лиц и групп лиц важнейшим средством, позволяющим им участвовать в государственных делах. Осуществление таких прав открывает пути, позволяющие людям обобщать свои заботы и интересы и заявлять о них в стремлении сформировать государственное управление, готовое

откликаться на их проблемы. К примеру, такие права необходимы для проведения кампаний и участия в митингах общественности, создания политических партий, работы с избирателями, участия в голосовании, осуществлении наблюдения и контроля за выборами, а также требований отчета от кандидатов и выборных должностных лиц.

7. Международное право содержит принципы и нормы, помогающие оценить ход избирательного процесса и его результаты. Подход к оценкам, основанный на признании того, что государства приняли на себя определенные правовые обязательства, и что проводимые ими выборы должны отвечать этим обязательствам, обеспечивает единообразие и объективность наблюдения за выборами. Государства, которые в целях достижения положительных результатов берут на себя ответственность за обеспечение осуществления всех прав человека в ходе избирательного процесса, кроме того, способствуют укреплению универсальности, взаимосвязи и взаимозависимости этих прав. В рамках такого подхода признается, что успешный избирательный процесс не ограничивается событиями, происходящими в день проведения голосования. Свое влияние на то, как осуществляются права, оказывают нормативно-правовая база, политическая среда и институциональные возможности, существующие как на день голосования, так и после него. Кроме того, по мнению Специального докладчика, избирательный процесс, в ходе которого широко и систематически создаются препятствия для осуществления прав на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций, не может считаться ни свободным, ни справедливым, и поэтому его результат не должен рассматриваться как результат "подлинных" выборов, в соответствии с требованиями норм международного права.

8. Поддержание мира в ходе процесса голосования является необходимым условием обеспечения явки избирателей и осуществления ими своего права на участие в выборах. Тем не менее, несмотря на его важность, это условие не должно служить оправданием для беспрепятственных злоупотреблений на выборах и неправомерных ограничений прав на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций или иных прав, например, для неограниченных и бесконтрольных запретов на протесты или демонстрации против результатов выборов. На случай, если в какой-то момент в ходе избирательного процесса такие права нарушаются, необходимо, чтобы имелись в наличии и были доступны оперативные и эффективные средства правовой защиты под управлением беспристрастных арбитров.

9. В настоящем докладе Специальный докладчик уделяет внимание роли ассоциаций в широком понимании, в том числе роли политических партий как главных инструментов, при посредстве которых отдельные лица могут принять участие в ведении дел мирными средствами через избранных представителей. Политическим партиям принадлежит важнейшая роль «в обеспечении плюрализма и надлежащего функционирования демократии»². В настоящем докладе принято определение политической партии как «добровольного объединения лиц, одной из задач которого является участие в управлении государственными делами, в том числе путем выдвижения кандидатур на свободных и демократи-

² Европейский суд по правам человека, дело Объединенной коммунистической партии Турции и других против Турции, заявление № 20/1997/804/1007 от 25 мая 1998 года, пункт 41 (European Court of Human Rights, United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey, Application No 20/1997/804/1007, 25 May 1998, para. 41).

ческих выборах»³. Важное значение имеет тот факт, что политическая партия является «ассоциацией» (A/HRC/20/27, пункты 51–52), хотя и ассоциацией особого рода, которая может регулироваться отдельным законодательством и которая подчинена иным правилам, нежели другие ассоциации. Специальный докладчик считает, что основным отличием политических партий от прочих ассоциаций является способность политических партий выдвигать кандидатов на выборах и затем, в случае победы их кандидатов на нефальсифицированных выборах, формировать правительство. Поэтому он подчеркивает, что участие организаций гражданского общества в избирательном процессе не должно вести к их произвольному отнесению к числу политических партий или к отношению к ним как к таковым просто в силу их участия в общественной жизни избранным ими образом.

10. Специальный докладчик также признает, что хотя непосредственно заниматься связанными с выборами вопросами, такими как работа с избирателями, наблюдение за выборами, реформа избирательных институтов и обеспечение подотчетности кандидатов и выборных должностных лиц, может лишь определенная часть организаций гражданского общества, в предвыборный период прекрасная возможность для взаимодействия с потенциальными избранными представителями, привлечения внимания к своим заботам и интересам, чтобы добиться отклика на них на политическом уровне, а также для осуществления в целом своих прав на участие в государственных делах открывается перед более широким кругом организаций гражданского общества. По этой причине при любом обсуждении вопросов, касающихся прав на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций в контексте организации выборов, необходимо непременно учитывать все организации гражданского общества, независимо от направлений их деятельности.

11. Термин "выборы" в том смысле, в котором он используется в настоящем докладе, охватывает президентские выборы, выборы, проводимые для избрания представителей в законодательные собрания и органы местного самоуправления, а также плебисциты и референдумы. Срок избрания не всегда укладывается в точные временные рамки. Конечно, можно утверждать, что окончание одного срока избрания — в той мере, в какой он поддается определению, — сигнализирует о начале следующего. Для ряда событий избирательного процесса могут быть установлены твердые временные рамки, например, для работы с избирателями, предвыборной кампании, дня (дней) голосования и подсчета голосов. Однако другие виды деятельности, имеющие отношение к этому процессу, такие как осуществление законодательной реформы и укрепление институтов, могут носить длительный характер и продолжаться еще долго после завершения голосования. Указывая, что рамки настоящего доклада охватывают периоды до, во время и после выборов, Специальный докладчик стремится довести до понимания, что, говоря о контексте выборов, он не имеет в виду какое-либо конкретное событие или определенный период времени, например, день голосования, хотя момент голосования и является главным на выборах. Специальный докладчик отмечает, что выборы часто представляют собой крайне ожесточенное противостояние, в котором многое бывает постав-

³ Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)/Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека и Венецианская комиссия, Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий, (Варшава/Страсбург, 2011 год), пункт 9.

лено на карту как для власти, так и для электората. В этих условиях на государствах лежит обязательство на протяжении всего процесса уважать права на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций и способствовать их осуществлению.

В. Международно-правовая база, касающаяся прав на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций в контексте организации выборов

12. В своей резолюции 15/21 Совет по правам человека призывает государства уважать и в полной мере защищать права всех лиц на свободу мирных собраний и свободу ассоциаций, в том числе в контексте выборов. В дополнение к понятию демократии наличие прав на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций подразумевается в связи с правом на участие в управлении своей страной, закрепленным во Всеобщей декларации прав человека, пункт 3 статьи 21 которой гласит, что «[в]оля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить свое выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования». Также в статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах закреплено право каждого гражданина без различий и необоснованных ограничений: а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей; б) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей; и с) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе⁴. Комитет по правам человека признает, что осуществление этих прав в полном объеме зависит от свободного обмена информацией и мнениями по общественным и политическим вопросам между гражданами, кандидатами и избранными представителями, для чего требуется свободное осуществление наряду с прочими правами прав на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций (Замечание общего порядка № 25, пункт 25). Генеральная Ассамблея в своей резолюции 59/201 заявила, что свобода ассоциаций и свобода мирных собраний являются основополагающими элементами демократии, наряду с правом избирать и быть избранным на подлинных, периодических, свободных выборах, и призвала к укреплению систем политических партий и организаций гражданского общества.

13. Центральная роль прав на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций в контексте выборов подтверждается в различных других международных и региональных договорах по правам человека⁵ и документах других ор-

⁴ См. также статью 7 Конвенции о ликвидации дискриминации в отношении женщин; статью 29 Конвенции о правах инвалидов; подпункт b) пункта 1 статьи 23 Американской конвенции о правах человека; статью 13 Африканской хартии прав человека и народов; статью 33 Арабской хартии прав человека и пункт 25 Декларации о правах человека Ассоциации государств Юго-Восточной Азии.

⁵ См., например, пункт b) статьи 7 Конвенции о ликвидации дискриминации в отношении женщин и подпункт i) пункта b) статьи 29 Конвенции о правах инвалидов.

ганов⁶. Государства — члены Африканского союза в Декларации о принципах проведения демократических выборов в Африке (раздел III (d)) в прямой форме берут на себя обязательство защищать права человека и гражданские свободы всех граждан, включая свободу передвижения, свободу собраний, свободу ассоциаций, свободу выражения мнений и свободу участия в кампаниях, а также свободу доступа к СМИ для всех заинтересованных сторон в ходе избирательных процессов. В Копенгагенском документе Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе⁷, в котором излагаются обязательства государств-членов в области организации выборов, прямо гарантируются права на свободу мирных собраний и ассоциаций (пункты 9.2 и 9.3). Хотя в других региональных документах по вопросам демократии не содержится прямых ссылок на право на свободу ассоциаций, в них признается, что политические партии и другие формы ассоциаций являются жизненно важными элементами для укрепления демократии⁸.

14. Разнообразие документов, в которых прямо или косвенно признается способность политических партий и объединений других видов организовываться и функционировать в контексте выборов или, в более общем смысле, в условиях демократии, является показателем наличия консенсуса в отношении значимости этих прав, по крайней мере на уровне нормотворчества. Опыт Специального докладчика, относящийся к осуществлению этих прав, куда менее оптимистичен. Он отмечает, что в контексте выборов вероятность ограничения прав повышается, и поэтому настоятельно призывает к строгому соблюдению международных норм в области прав человека. Хотя правилом должна быть свобода, а ее ограничения — исключением (A/HRC/20/27, пункт 16, A/HRC/23/39, пункт 18), Специальный докладчик с сожалением констатирует, что ограничения во многих случаях направлены на удушение критики и не отвечают нормам международного права, требующим, чтобы они предписывались законом и были необходимыми в демократическом обществе в интересах, описанных в статьях 21 и 22 Международного пакта о гражданских и политических правах⁹.

15. Значение равной для всех защиты прав на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций в контексте выборов в условиях проведения выборов повышается, поскольку в эти периоды повышается вероятность усиленного использования слабых мест конкурентов. Специальный докладчик отмечает склонность субъектов предвыборной борьбы в числе прочих отличий, прямо запрещенных в статье 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, использовать в целях устранения оппонентов их расовую, этническую, религиозную, политическую, национальную или социальную принадлежность. Он подчеркивает, что эти права гарантируются всем на основе равенства (A/HRC/20/27, пункт 13), и что государства поэтому несут обязательство обеспечивать эффективную защиту от дискриминации. В контексте выборов любые временные меры, направленные на расширение возможностей для осуществле-

⁶ Декларация критериев для свободных и справедливых выборов, принятая Межпарламентским советом на его 154-й сессии (Париж, 26 марта 1994 года).

⁷ Доступно по адресу: www.osce.org/odihr/elections/14304.

⁸ Африканская хартия по вопросам демократии, выборов и управления, статьи 3 и 12; Межамериканская демократическая хартия, статьи 5 и 27.

⁹ Анализ допустимых ограничений см., в частности, в документе A/HRC/20/27, пункты 15-17.

ния прав маргинальных групп или групп, наиболее подверженных риску, таких как женщины, жертвы дискриминации на почве сексуальной ориентации и гендерной идентичности, молодежь, лица, принадлежащие к меньшинствам, представители коренных народов, лица, не являющиеся гражданами, в том числе лица без гражданства, беженцы и мигранты, члены религиозных групп, а также активисты, борющиеся за экономические, социальные и культурные права, используются в качестве механизма для выравнивания игрового поля и дискриминацией не являются.

III. Свобода мирных собраний

16. Право на свободу мирных собраний как на их организацию в помещениях и на открытом воздухе, так и на участие в них, уже давно признается важнейшим в контексте выборов. Это право дает кандидатам на выборах возможность мобилизовать своих сторонников и обеспечить больший резонанс и популярность своим политическим заявлениям. Выборы также предоставляют женщинам, мужчинам и молодежи из всех слоев общества уникальную возможность заявить о своих взглядах и устремлениях либо к сохранению статус-кво, либо к переменам, иначе говоря, высказаться в поддержку правительства и правящей партии или выразить свое несогласие с ними. Инакомыслие укладывается в законные рамки осуществления права на свободу мирных собраний, особенно в контексте выборов, поскольку они создают уникальную возможность для выражения плюрализма мнений мирными средствами.

17. Как упоминалось в ходе обсуждения Советом по правам человека вопроса о поощрении и защите прав человека в контексте мирных акций протеста, Специальный докладчик придерживается той точки зрения, что участие в мирных акциях протеста является альтернативой насилию и применению вооруженной силы и средством выражения взглядов и осуществления перемен, которое нам следует поддерживать. Поэтому мирные акции протеста необходимо защищать и защищать надежно (см. A/HRC/19/40, пункт 13). Совет разделяет такой подход и подчеркнул в своей резолюции 22/10, что мирные акции протеста не должны рассматриваться как угроза, и призвал все государства строить работу на основе открытого и конструктивного диалога с участием всех сторон, занимаясь проблемами, связанными с мирными акциями протеста и их причинами. Совет подчеркнул далее, что каждый должен иметь возможность выразить свои претензии или устремления мирным путем, в том числе посредством участия в публичных акциях протеста, не опасаясь репрессий или запугивания, преследований, телесных повреждений, сексуального насилия, избияния, произвольного ареста и заключения под стражу, пыток, убийства или насильственного похищения. Это тем более справедливо в контексте выборов, когда напряженность достигает высшей точки, а на карту поставлены существенные политические, экономические и социальные интересы.

18. Однако во многих странах выборы бывают омрачены нарушениями и злоупотреблениями в области прав человека. Например, в сентябре 2009 года в Гвинее в знак протеста против возможного выдвижения кандидатуры капитана Мусы Дади Камара на президентских выборах в январе 2010 года на стадионе собрались порядка 50 000 мирных демонстрантов. Чтобы разогнать толпу силы безопасности открыли огонь и пустили в ход штыки и ножи. Более 150 человек были убиты, и свыше тысячи получили ранения. Множество людей были аре-

стованы на месте событий, у себя дома или в больницах. В Исламской Республике Иран в июне 2009 года после провозглашения победы президента Ахмадинежада силы безопасности убили несколько протестующих, мирно вышедших на улицы, чтобы оспорить результаты выборов. Во время демонстраций для разгона толпы силы безопасности открыли огонь и применили дубинки и слезоточивый газ. Во время акций протеста после президентских выборов 2009 года было арестовано несколько сот человек. В Российской Федерации мирные акции протеста против предполагаемой фальсификации парламентских выборов, состоявшихся в декабре 2011 года, были встречены чрезмерным применением силы, более тысячи человек в разных городах были задержаны. Различные акты преследования, запугивания и произвольного задержания ряда активистов и участников оппозиции имели место также в связи с акциями протеста по итогам президентских выборов 6 мая 2012 года. В Боливарианской Республике Венесуэла после президентских выборов в апреле 2013 года к мирным демонстрациям, организованным перед отделениями национальной избирательной комиссии в ряде штатов, силами безопасности была применена грубая сила, а также были произведены произвольные аресты. В Малайзии силы безопасности прибегли к неизбирательному применению силы для подавления мирной акции протеста, организованной Коалицией за честные и свободные выборы («Берсих»), которая выступает за реформу избирательного процесса в этой стране.

19. Наряду с применением чрезмерной силы против участников мирных акций протеста в ряде случаев государства вводят уголовную ответственность за участие в мирных собраниях и их организацию во время выборов в целях наказания или сдерживания желающих или планирующих сделать это. В Эфиопии несколько мирных демонстрантов и защитников прав человека были обвинены в «преступлениях против конституционного строя» и приговорены к пожизненному заключению за участие в демонстрации против предполагаемой подтасовки результатов всеобщих выборов в мае 2005 года, в ходе которой, согласно сообщениям, сотрудниками правоохранительных органов были убиты более 190 ее участников. После подписания заявления с признанием, что их деятельность была неконституционной, они получили помилование и были освобождены. В преддверии парламентских выборов в Бахрейне в сентябре 2011 года многочисленные защитники прав человека и их родственники были арестованы, уволены с работы и подвергались запугиванию и преследованиям за различные политически мотивированные преступления, в том числе за «участие в незаконных собраниях». После президентских выборов в Беларуси в декабре 2010 года были задержаны сотни людей, участвовавших в акции протеста в ночь выборов, в том числе активисты гражданского общества, журналисты и лидеры оппозиции, включая кандидатов на пост президента. Впоследствии один из мирных демонстрантов за участие в мирных акциях протеста был приговорен к трем годам и шести месяцам в исправительно-трудовой колонии по обвинению в организации массовых беспорядков. Первоначально он был задержан за административное правонарушение, но позже был обвинен в уголовном преступлении, несмотря на то, что сотрудник полиции, запрашивавший в суде ордер на его арест, заявил, что на самом деле во время акций протеста он его не видел. Также во время выборов в России мирным демонстрантам были предъявлены обвинения в организации «массовых беспорядков». Многие демонстранты были арестованы и обвинены, в частности, в «запугивании общественности» и «подстрекательстве масс». В Азербайджане перед предстоя-

щими в октябре 2013 года выборами мирные демонстранты все чаще становятся мишенью, некоторые из них были подвергнуты арестам и/или оштрафованы. В Непале в январе 2006 года четыре защитника прав человека были арестованы за участие в организации крупномасштабных мирных демонстраций с призывом к бойкоту, намеченных на следующий месяц муниципальных выборов.

20. Специальный докладчик предостерегает против заключения под стражу мирных демонстрантов, чтобы не допустить их участия в собраниях, на которых подвергаются критике правительство или правящая партия. Такое же беспокойство у него вызывают приказы об ограничении передвижения, запрещающие демонстрантам и правозащитникам, осуществляющим мониторинг собраний, пребывание в том или ином городе, въезд в город или проезд через него, как это имело место, например, в Малайзии в июле 2011 года.

21. По существу Специальный докладчик считает, что все мирные собрания, проводимые в ходе избирательного процесса, независимо от того, направлены они на поддержку правящей партии или действующего правительства или нет, должны иметь право на равное отношение. Такие собрания должны пользоваться одинаковой защитой и содействием со стороны государства во исполнение его прямых обязательств в этом отношении независимо от того, к какой категории или группе принадлежат демонстранты. В этой связи Специальный докладчик предостерегает против мер, повышающих уязвимость вышеупомянутых маргинальных групп или групп, наиболее подверженных риску нападок, оскорбительных комментариев, стигматизации и неправомерных ограничений, принимаемых зачастую различными сторонами для служения собственным политическим интересам. Некоторые из них за участие в протестных акциях солидарности могут также столкнуться с отзывом паспортов и разрешений на работу. Как следствие, неблагоприятному воздействию подвергаются мирные собрания, организуемые такими группами, которые могут хотеть воспользоваться возможностью выборов, чтобы привлечь внимание к своему бедственному положению. Специального докладчика привели в ужас упомянутые выше инциденты в Гвинее в сентябре 2009 года, когда многие женщины, участвовавшие в демонстрации или оказавшиеся поблизости, были раздеты донага и подвергнуты сексуальному насилию, в том числе групповому изнасилованию, как на стадионе, так и в местах заключения. В Зимбабве демонстранты, мирно выступавшие перед выборами в защиту прав женщин, были подвергнуты жестокому избиению. В Исламской Республике Иран среди убитых силами безопасности в июне 2009 года оказались пять студентов.

22. В соответствии с нормами международного права о правах человека к событиям, связанным с избирательным процессом, должны применяться общие законы о порядке проведения собраний, благоприятствующие осуществлению права на свободу мирных собраний. В частности, принимая во внимание, что во время выборов, когда выражаются различные взгляды и мнения, необходимо проявлять больше терпимости, эти законы должны разрешать спонтанные собрания и способствовать их проведению.

23. Главным элементом позитивного обязательства государств защищать лиц, осуществляющих право на свободу мирных собраний, является обеспечение защиты от провокаторов и участников контрдемонстраций, имеющих целью срыв или разгон таких собраний. В число последних входят лица, принадлежащие к государственному аппарату или действующие от его имени. Специ-

альный докладчик обеспокоен тем, что государства используют провокаторов для срыва собраний, как это имело место, согласно сообщениям, в январе 2012 года перед первым туром президентских выборов в Сенегале. Также, когда это возможно, больше усилий следует прилагать для разрешения, защиты и содействия в проведении параллельных мирных собраний и мирных контрдемонстраций. Иначе говоря, мирные собрания во всех формах должны пользоваться большей степенью защиты и содействия со стороны органов власти.

24. В этой связи Специальный докладчик напоминает, что право на свободу мирных собраний не предполагает обязательного получения разрешения на проведение собрания. В случае необходимости, когда речь идет о многолюдных собраниях или собраниях, на которых можно ждать каких-либо нарушений, может требоваться простое предварительное уведомление. Больше терпимости в контексте выборов следует проявлять по отношению к спонтанным мирным собраниям, которые обычно проводятся в ответ на то или иное конкретное событие — например, на объявление результатов выборов, — и о проведении которых по определению не могло быть предварительного уведомления. Кроме того, Специальный докладчик считает, что в контексте выборов законы, устанавливающие процедуры выдачи разрешений, порождают еще больше проблем, поскольку в разрешении может быть произвольно отказано, особенно если демонстранты намереваются выступить с критикой политики правительства. В Судане мирная демонстрация, организованная независимым кандидатом на губернаторских выборах в апреле 2010 года, была разогнана полицией, сославшейся на то, что организаторы не получили разрешения на ее проведение. Несколько участников акции протеста были арестованы и/или ранены сотрудниками сил безопасности.

25. Государства никогда не должны рассматривать выборы в качестве предлога для неоправданного ограничения права на свободу мирных собраний. Как уже отмечалось ранее, всеобщие запреты, по самой своей природе несопоставимые и дискриминационные, должны быть поставлены вне закона, а ограничения права на мирные собрания в связи с их «временем, местом и формой проведения» должны допускаться лишь в той мере, в какой они соответствуют вышеупомянутым строгим критериям необходимости и соразмерности (см. A/HRC/23/39, пункт 59). В сущности, принимая во внимание важность прав на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций в контексте выборов, порог для введения таких ограничений должна быть выше, чем обычно: во время выборов соответствовать критериям «необходимость в демократическом обществе» и «соразмерность» должно быть труднее. В этой связи Специальный докладчик с тревогой отмечает, что общие запреты используются во время выборов в целях заставить замолчать инакомыслящих. Согласно сообщениям, после президентских выборов в Кении в марте 2013 года начальник полиции запретил любые скопления людей, включая «противозаконные сборища» вокруг здания Верховного суда, молитвенные собрания, политические митинги и собрания, до тех пор пока петиция протеста против результатов президентских выборов не будет рассмотрена, и по ней не будет вынесено решение. Судя по отчетам, это решение обосновывалось тем, что демонстрации могли бы послужить поводом для вражды и насилия. Если оправданы, ограничения, связанные со «временем, местом и формой проведения», которые отвечают международным нормам и стандартам в области прав человека, должны применяться оди-

наково, идет ли речь о мирном собрании в поддержку правительства и правящей партии или против них.

26. Специальный докладчик далее предостерегает против введения во время выборов чрезвычайного положения, для того чтобы временно приостановить действие прав на свободу мирных собраний. Если это все-таки происходит, он напоминает, что, по мнению Комитета по правам человека, во время чрезвычайного положения права на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций не должны ущемляться, поскольку ограничения некоторых закрепленных в Пакте прав в рамках, например, положений о свободе собраний во время таких ситуаций в целом достаточно, и никакие отступления от положений, о которых идет речь, не могут быть оправданы остротой ситуации¹⁰.

27. Специальный докладчик напоминает, что организаторы мирных протестов не должны нести ответственность за противоправное поведение других лиц, в том числе во время выборов. В мае 2012 года в Малайзии федеральное правительство объявило, что подаст в суд на организаторов митинга «Берсих 3.0» 28 апреля 2012 года, на котором звучали призывы к свободным и справедливым выборам, в связи с якобы имевшим место во время указанного митинга уничтожением имущества.

28. Важно также сделать возможным беспрепятственный доступ к Интернету и его использованию, в частности доступ к социальным сетям и другим информационно-коммуникационным технологиям, которые являются важнейшими инструментами, особенно в период выборов, с помощью которых можно не только осуществлять право на свободу мирных собраний, но и вести мониторинг и учет нарушений и злоупотреблений в области прав человека. В Исламской Республике Иран во время президентских выборов 2009 года, поскольку многие блоггеры сообщали о нарушениях в отношении мирных демонстрантов, по всей стране был временно заблокирован доступ к социальным сетям, а также было отказано в доступе представителям зарубежных средств массовой информации. В Непале в связи с вышеупомянутой демонстрацией властями страны были отключены телефонные линии и мобильные телефоны в Катманду и других крупных городах.

29. Наконец, Специальный докладчик вновь подчеркивает важнейшую роль, которую играют защитники прав человека, в том числе журналисты, ведущие мониторинг собраний и становящиеся во время выборов мишенью для репрессий. В декабре 2010 года в Беларуси силами безопасности среди других активистов был арестован и взят под стражу председатель Белорусского Хельсинкского комитета, наблюдавший за организованной одним из оппозиционных кандидатов демонстрацией, которая проходила перед зданием правительства. Прежде чем поместить его под стражу в отделение полиции, он был доставлен в следственный изолятор. В Малайзии сотрудники средств массовой информации, освещавшие акцию протеста, организованную коалицией «Берсих», согласно сообщениям, во время документальной съемки жестоких действий полиции подверглись нападению сил безопасности несмотря на то, что ясно представились сотрудниками СМИ.

¹⁰ Замечание общего порядка № 29 (2001 год) об отступлениях от положений Пакта во время чрезвычайного положения, пункт 5.

IV. Свобода ассоциаций

A. Политические партии

30. Каждый человек имеет право создавать политические партии или вступать в них, и, напротив, никто не должен быть принуждаем вступать в ту или иную политическую партию. Комитет по правам человека в своем замечании общего порядка № 25 (пункт 26), указал, что политические партии и членство в партиях играют значительную роль в ведении государственных дел и ходе выборов. Политические партии, по сути дела, являются основным средством, посредством которого граждане могут принимать участие в ведении государственных дел. Специальный докладчик признает политические партии в качестве разновидности объединений, на которые распространяется право на свободу ассоциаций, закрепленное в статье 22 Международного пакта о гражданских и политических правах. Таким образом, принципы и минимальные стандарты, разработанные Специальным докладчиком в его тематическом докладе о передовой практике (A/HRC/20/27), как правило, могут применяться и к регулированию деятельности политических партий. Тем не менее, политические партии являются организациями, создаваемыми для выполнения особых задач, а именно, для выдвижения кандидатов на выборах, для того чтобы быть представленными в политических институтах и осуществлять политическую власть на любом уровне, национальном или местном¹¹, и поэтому могут подчиняться особым требованиям, не обязательно предъявляемым другим организациям гражданского общества. По мнению Европейского суда по правам человека, именно в силу характера выполняемой ими роли политические партии, являющиеся единственными организациями, которые могут прийти к власти, также имеют возможность оказывать влияние на режим в своих странах в целом. Своими предложениями в отношении общей модели общества, которые они выдвигают перед избирателями, и своей способностью реализовывать эти предложения, когда они придут к власти, политические партии отличаются от других организаций, действующих на политической арене¹².

31. Специальный докладчик согласен с мнением Комитета по правам человека, изложенным в пункте 19 его замечания общего порядка № 25, согласно которому свобода выражения мнений, свобода собраний и свобода ассоциаций являются необходимыми условиями эффективного осуществления права избирать и быть избранным и должны быть полностью защищены, а государства должны следить за тем, чтобы политические партии, организуя свою внутреннюю деятельность, соблюдали применимые положения статьи 25, для того чтобы граждане имели возможность осуществить закрепленные в ней права. Как уже отмечалось Специальным докладчиком ранее, для создания политической партии может требоваться минимальное число членов, но их количество не должно устанавливаться на уровне, который отвращал бы людей от вступления

¹¹ Европейская комиссия за демократию через право, Венецианская комиссия, Свод рекомендуемых норм в сфере политических партий, 2009 год, документ CDL-AD (2009) 021 (European Commission for Democracy through Law, Venice Commission, Code of conduct of good practice in the field of political parties, 2009, CDL-AD (2009) 021).

¹² Европейский суд по правам человека, дело Партии благоденствия ("Рефах") и других против Турции, заявления № 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98, 13 февраля 2003 года, пункт 87 (European Court of Human Rights, *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v Turkey*, Application Nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98, 41344/98, 13 February 2003, para. 87).

в ассоциации (A/HRC/20/27, пункт 54). Действовать могут и другие требования, например, касающиеся географического или этнического представительства, однако Специальный докладчик предостерегает против мер такого рода, поскольку применительно к формированию любой политической партии они, в конечном счете, носят дискриминационный характер. Режим регистрации не является необходимым условием образования и деятельности политических партий, но там, где таковой введен, он ни в коем случае не должен предполагать предварительного одобрения властей.

32. В свете того обстоятельства, что политические партии призваны играть роль в принятии решений, направленных на обеспечение плюрализма и должного функционирования демократии, допущение в пользу образования политических партий означает, что неблагоприятные решения должны быть строго оправданы в соответствии с закрепленными в статье 22 Международного пакта о гражданских и политических правах нормами соразмерности и необходимости в демократическом обществе. Что касается права на свободу мирных собраний, то, по мнению Специального докладчика, в период выборов критерии необходимости и соразмерности должны быть более строгими. В 2011 году озабоченность вызвало дело нескольких граждан Саудовской Аравии, которые подали ходатайство о признании организации, возможно, ставшей бы первой в Саудовской Аравии политической партией, и которых через несколько дней арестовали и потребовали от них подписать обязательство об отказе от своей партийной деятельности. Те, кто отказался это сделать, были взяты под стражу. Специальный докладчик рассматривает это как пример вопиющего нарушения права на свободу ассоциаций. Политическим партиям, заявки которых были отклонены, в обязательном порядке должна предоставляться возможность искать средства правовой защиты в независимом и беспристрастном суде (A/HRC/20/27, пункты 60–61).

33. Политические партии имеют право на равные условия, для того чтобы честно конкурировать в избирательной борьбе. Равные условия состязания не означают, что отношение ко всем партиям должно быть во всех случаях одинаковым; скорее, они должны пользоваться справедливым отношением, основанным на разумных и объективных критериях. Все партии, отвечающие международным нормам и стандартам в области прав человека, имеют право на равенство возможностей. Таким образом, как минимум, ни одна политическая партия не должна подвергаться дискриминации и ставиться государством в несправедливо благоприятные или неблагоприятные условия. В настоящем докладе Специальный докладчик делает особый акцент на равенстве возможностей политических партий в отношении их возможностей доступа к финансированию и осуществлению своих прав на свободу выражения мнений, в том числе путем организации мирных демонстраций.

34. В своем втором тематическом докладе (A/HRC/23/39) Специальный докладчик определил способность доступа ассоциаций к финансовым ресурсам как неотъемлемый элемент права на свободу ассоциаций. В контексте выборов вопрос о финансировании имеет далеко идущие последствия с точки зрения реализации политическими партиями права на свободу ассоциаций. Финансирование обеспечивает политическим партиям возможность повседневного функционирования, участия в политической жизни, представления плюрализма мнений, интересов и точек зрения, тем самым способствуя укреплению демократии. Финансирование также может оказывать негативное воздействие на

демократический потенциал, и поэтому требует определенного регулирования. Специальный докладчик разделяет мнение Комитета по правам человека, выраженное в его замечании общего порядка № 25 (пункт 19), согласно которому введение разумных ограничений в отношении затрат на избирательные кампании может считаться обоснованным, если это необходимо для обеспечения того, чтобы на свободный выбор избирателей или на ход демократического процесса не оказывали негативного влияния чрезмерные расходы какого-либо кандидата или партии.

35. В качестве руководства при разработке и применении правил финансирования политических партий можно было бы опереться на ряд основополагающих принципов. В качестве средства для обеспечения равенства возможностей всех партий и гарантии конкурентоспособного участия различных идей и взглядов часто используется государственное финансирование политических партий. Государственное финансирование приносит пользу, главным образом, партиям, которые не могут иначе привлечь частные средства по целому ряду причин, в том числе, потому что это более мелкие партии, или их идеология не привлекает большинство потенциальных доноров, или же они представляют маргинальные группы, например, женщин и молодежь. Поэтому государственное финансирование не должно использоваться для подрыва независимости партий и для усиления или создания у них чрезмерной зависимости от государственных ресурсов¹³.

36. В более широком плане, средства партий следует отличать от государственных средств. Государственные средства не должны использоваться для склонения электорального игрового поля в пользу той или иной партии и, в особенности, в пользу правящей партии или ее кандидатов. Этот принцип распространяется на использование государственных институтов, таких как полиция, органы суда и прокуратуры, правоохранительные и другие структуры, которые должны быть беспристрастными, осуществляя контроль за деятельностью политических партий или ограничивая ее, например, путем возбуждения политически мотивированных судебных дел против соперничающих кандидатов, по сути дела, лишая их возможности участвовать в предвыборной кампании.

37. Плюрализм является отличительной чертой демократии, а политические партии в демократических обществах играют роль катализатора дискуссий и диалога, которые лежат в основе выбора избирателями своих представителей. Европейский суд по правам человека считает, что демократии без плюрализма быть не может. Именно по этой причине свобода выражения мнений распространяется не только на «информацию» или «идеи», которые принимаются с одобрением или расцениваются как безобидные либо безразличные, но и на те из них, которые раздражают, шокируют или внушают беспокойство¹⁴. В другом историческом решении Суд усмотрел нарушение свободы ассоциаций, заявив, что упоминание о сознании принадлежности к меньшинству, а также сохранении и развитии культуры меньшинства не может считаться представляю-

¹³ ОБСЕ/Бюро по демократическим институтам и правам человека и Венецианская комиссия, Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий, 2011 год, пункты 176–177.

¹⁴ Европейский суд по правам человека, дело Хэндисайда против Соединенного королевства, пункт 49 (European Court of Human Rights, *Handyside v. United Kingdom*, para. 49).

щим угрозу «демократическому обществу», хотя оно и способно спровоцировать напряженность. Далее Суд заявил, что возникновение напряженностей является одним из неизбежных последствий плюрализма, то есть свободного обсуждения всех политических идей¹⁵.

38. Политические партии таким образом, обладают свободой выбора идеологии и следования им, даже если они непопулярны у власти или общества в целом, в том числе свободой призывать к бойкоту выборов, не опасаясь репрессий за это. Свобода политических партий выражать свои мнения и убеждения, в частности в рамках избирательных кампаний, включая право искать, получать и распространять информацию, необходима для обеспечения чистоты выборов. Специальный докладчик напоминает о резолюции 12/16 Совета по правам человека, в которой разъясняется, что никакие ограничения в принципе не допустимы, в частности, в отношении: обсуждения проводимой правительством политики и политических дискуссий; представления информации о соблюдении прав человека, деятельности правительства и коррупции в органах власти; участия в избирательных кампаниях, мирных демонстрациях или политической деятельности, в том числе в защиту мира и демократии; а также выражения мнений и проявлений инакомыслия, религии или верований, в том числе лицами, принадлежащими к меньшинствам или уязвимым группам. Специальный докладчик подчеркивает, что политическая партия может быть запрещена на законных основаниях только тогда, когда эта партия или кто-либо из ее кандидатов прибегает к насилию или выступлениям в пользу насилия или национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющим собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию (статья 20 Международного пакта о гражданских и политических правах, также статья 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации)¹⁶, или когда она осуществляет деятельность или действия, направленные на уничтожение прав и свобод, закрепленных нормами международного права в области прав человека (статья 5 Международного пакта о гражданских и политических правах).

39. Центральную роль в осуществлении политическими партиями свободы выражения мнений играет возможность получения равного доступа к средствам массовой информации, особенно когда последние находятся в собственности или под контролем государства. Законодательство должно обеспечивать четкую основу для реализации равного доступа к средствам массовой информации, в том числе в период избирательных кампаний. Например, все партии, выдвигающие кандидатов на выборах, имеют право на освещение своей деятельности средствами массовой информации, и в этом отношении распределение бесплатного времени в средствах массовой информации гарантирует всем политическим партиям, в том числе малым, возможность распространения своих взглядов и идей¹⁷. Распределение эфирного времени перед выборами должно быть равным и основываться на принципах равенства перед законом и

¹⁵ Европейский суд по правам человека, дело партии "Уранио Токсо" против Греции, заявление № 74989/01, 20 октября 2005 года, пункт 40 (European Court of Human Rights, *Ouranio Toxo v. Greece*, Application No 74989/01, 20 October 2005, para. 40).

¹⁶ См. <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13584&LangID=E>.

¹⁷ ОБСЕ/Бюро по демократическим институтам и правам человека и Венецианская комиссия, *Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий*, 2011 год, пункт 147.

недискриминации. Отказ конкретным партиям в доступе к государственным средствам массовой информации или предвзятое освещение их деятельности, основанное, например, на утверждениях о неприемлемости взглядов соответствующей партии или ее кандидата, несовместимы с правами на свободу ассоциаций и свободу выражения мнений. Следует обратить внимание на различие между доступом к средствам массовой информации политической партии и доступом к СМИ государственных должностных лиц, поскольку использование находящимися у власти политическими партиями средств массовой информации для освещения официальной деятельности государственных должностных лиц в качестве своей предвыборной трибуны потенциально чревато возникновением несправедливых преимуществ.

40. С момента утверждения своего мандата Специальный докладчик получает многочисленные сообщения о том, что в периоды проведения выборов политические лидеры и их сторонники, особенно принадлежащие к оппозиции, подвергаются повышенным рискам. До, во время и после выборов лица, проявляющие или проявившие инакомыслие, во многих странах подвергаются, в частности, преследованию, запугиванию, попыткам подкупа, репрессиям, произвольным арестам и тюремному заключению только лишь на основании их политических взглядов или убеждений. В этом отношении возмущение Специального докладчика вызвало дело одного из лидеров оппозиции в Беларуси, которому в 2011 году был вынесен суровый приговор, после того как он принял участие в митинге протеста против результатов президентских выборов 19 декабря 2011 года. В Исламской Республике Иран выражалась озабоченность в связи с тем, что бывшие кандидаты на пост президента, организовавшие митинг в знак солидарности с участниками демонстраций протеста в Египте, на проведение которого они запросили разрешение властей, с февраля 2011 года содержатся под домашним арестом в почти полной изоляции от внешнего мира.

41. Политические партии и их члены, подвергающиеся неправомерным ограничениям в осуществлении своего права на свободу ассоциаций, должны иметь возможность прибегнуть к оперативным и эффективным средствам правовой защиты. Специальный докладчик вновь подчеркивает, что на государствах лежит обязательство обеспечить, помимо независимой судебной системы, наличие независимых и беспристрастных учреждений, в том числе органов по управлению проведением выборов и органов по контролю над средствами массовой информации, призванных гарантировать, чтобы на выборах не совершались нарушения, в результате которых создавались бы неравные условия для той или иной политической партии. Для того чтобы быть эффективным, регулирующий орган должен быть независимым от исполнительной власти, обладать правомочиями и иметь адекватные возможности для выработки, мониторинга и обеспечения соблюдения правил. Таковы ключевые условия для обеспечения соблюдения права на свободу ассоциаций в контексте выборов.

В. Организации гражданского общества

42. Важную роль в контексте выборов играют также организации гражданского общества. Роль гражданского общества в содействии и поддержании здоровой демократии нельзя недооценивать. В разных качествах эти организации проводят целый ряд мероприятий в целях содействия решению проблем и за-

щиты интересов своих подзащитных, внесения вклада в обеспечение чистоты избирательного процесса, оказания дополнительной поддержки достижению, защите и упрочению демократических целей и стандартов, а также обеспечения подотчетности властных структур перед электоратом. Среди прочего, организации гражданского общества поощряют участие граждан в политической жизни, ведут работу с избирателями, проводят кампании в поддержку реформ, направленных на совершенствование государственного управления, выступают в качестве средства для выражения различных интересов, а также служат платформой для преодоления племенных, этнических, языковых и иных барьеров, и стимулирования публичного обсуждения волнующих общество проблем.

43. Специальный докладчик подчеркивает, что право на свободу ассоциаций в обязательном порядке предполагает свободу ассоциаций принимать решения и участвовать в деятельности по своему выбору, и это распространяется на тех, кто желает заниматься деятельностью, связанной с выборами. Так, среди прочих свобод, ассоциации пользуются свободой выступать за проведение избирательных и более широких политических реформ; участвовать в обсуждении вопросов, представляющих общественный интерес и вносить свой вклад в публичные дискуссии; вести мониторинг и наблюдение за процедурой выборов; представлять доклады о нарушениях прав человека и фальсификации выборов; выступать инициаторами социологических исследований и опросов, в частности, проводимых в ходе выборов; иметь свободный доступ к средствам массовой информации, в том числе таким новым средствам массовой информации, как Интернет; искать, получать и распространять, независимо от границ, информацию и идеи любого рода в устном и письменном виде или онлайн; создавать коалиции и сети с другими организациями, в том числе зарубежными; вести деятельность по сбору средств; участвовать в наблюдении за выборами, работе с избирателями и проверке списков избирателей; взаимодействовать с международными и региональными органами по защите прав человека; а также оказывать любые виды технической помощи и участвовать в международном сотрудничестве.

44. Организации гражданского общества по своей природе отличаются от политических партий, конечной целью которых является продвижение кандидатов, которые будут баллотироваться на выборах в целях прихода к власти. Соответственно, к первым применяются иные правила и ограничения. В силу этого, ассоциации не следует принуждать к регистрации в качестве политических партий, и напротив, им нельзя отказывать в регистрации в качестве ассоциаций из-за того, что они занимаются деятельностью, которую власти считают «политической». Серьезную обеспокоенность вызывает то обстоятельство, что во многих странах термин «политическая» трактуется настолько широко, что охватывает все виды пропагандистской деятельности, гражданского воспитания, научных исследований и, в более общем плане, любые мероприятия, направленные на оказание воздействия на государственную политику или общественное мнение. Очевидно, что такое толкование мотивировано исключительно потребностью воспрепятствовать любым видам критики. В этой связи обеспокоенность была высказана по поводу ситуации в Российской Федерации, где одна из правозащитных организаций подверглась проверке со стороны Генеральной прокуратуры, которая, после того как ряд членов этой организации выступил с утверждениями о предполагаемых нарушениях в ходе декабрьских выборов 2011 года, заявила, что данная организация занималась «политической дея-

тельностью», «целенаправленно подрывая репутацию избирательных комиссий и других государственных органов посредством своего вмешательства в избирательный процесс». Специальный докладчик напоминает, что право на свободу ассоциаций само по себе является одним из гражданских и политических прав, способствующих всеобщему участию в принятии решений по управлению государственными делами. Свобода ассоциаций предоставляет частным лицам уникальную возможность выражать свои политические взгляды и участвовать в культурной, экономической и общественной деятельности. На самом деле, в участии в «политической» деятельности зачастую обвиняют ассоциации, которые стремятся добиться подотчетности правительств, выдвигая инициативы по обеспечению надлежащего управления и верховенства права, например, в отношении мер по борьбе с коррупцией, кампаний по защите прав человека, институциональных реформ и тому подобных мер, направленных на укрепление демократии. По мнению Специального докладчика, наклеивание на ассоциации ярлыка «политические» и на этом основании отнесение их к числу оппозиционных партий или создание помех их функционированию в основном имеют целью заставить замолчать голоса, критикующие политику правительств и их деятельность.

45. Хотя организации гражданского общества играют существенную роль в процессе выборов, во многих странах в периоды до, во время и после выборов свобода ассоциаций бывает ограничена. Как уже отмечалось Специальным докладчиком в отношении положения защитников прав человека, акты запугивания гражданских активистов часто начинаются задолго до начала избирательной кампании (A/HRC/13/22, пункт 56). Ограничения, налагаемые на незарегистрированные ассоциации и не позволяющие им принимать участие в мероприятиях, связанных с процедурой выборов, являются одним из способов воспрепятствовать деятельности независимых голосов. В предыдущих докладах Специальный докладчик указывал, что право на свободу ассоциаций в равной степени относится и к незарегистрированным ассоциациям (A/HRC/20/27, пункт 56). В силу своего маргинального положения женщины, молодежь, представители меньшинств и групп коренного населения или инвалиды в целях продвижения своих интересов вправе учреждать незарегистрированные ассоциации или вступать в таковые. Государства должны играть активную роль в устранении барьеров, препятствующих участию этих маргинальных и бесправных групп в общественной жизни и осуществлению ими своих прав в контексте выборов. Это имеет решающее значение для того, чтобы их голоса были гарантированно услышаны, а их проблемы учтены в рамках политики нового правительства.

46. Поэтому свобода ассоциаций участвовать в деятельности, связанной с избирательным процессом, должна быть гарантирована всем объединениям независимо от того, являются ли они аполитичными по своим средствам и деятельности, поддерживают ли они, частично или полностью, правительство или же выступают с критикой правительственной политики. Следовательно, никакие ассоциации не должны быть принуждаемы к выражению поддержки любого кандидата на выборах. Тем не менее, важно, чтобы любая организация, которая добровольно поддерживает того или иного кандидата или партию на выборах, открыто изложила свои мотивации, поскольку ее поддержка может повлиять на результаты выборов. Специальный докладчик считает, что о прочности демократии можно судить по степени, в которой в ходе публичных дебатов допуска-

ется и даже поощряется выражение различных взглядов и несходных точек зрения.

47. Право на свободу ассоциаций является существенным элементом демократии, раскрывающим перед мужчинами и женщинами всю полноту их возможностей, и потому особенно важным в случаях, когда отдельные лица могут поддерживать присущие меньшинству особые религиозные или политические убеждения (резолюция 15/21, преамбула). Таким образом, на ассоциации не должны налагаться никакие ограничения только потому, что они не разделяют взгляды, которых придерживаются власти.

48. Правительства во многих странах все чаще вводят ограничения, сказывающиеся на способности гражданского общества участвовать в создании прозрачных, подотчетных и справедливых демократических механизмов, а также заниматься такими видами деятельности, как наблюдение за выборами и мобилизация избирателей. В число барьеров входит запрет определенным группам регистрироваться в качестве ассоциаций; запрещение заниматься некоторыми видами деятельности, хотя в нормативной базе ограничительный перечень разрешенных видов деятельности не предусмотрен; обязательство дать согласие на закрепление негативных ярлыков; отказ в аккредитации ассоциациям по наблюдению за выборами и их мониторингу; или даже наложение санкций или угрозы наложением санкций за участие в деятельности, связанной с избирательным процессом. В Российской Федерации введение в действие в 2012 году Закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента», углубленный анализ соответствия которого международным стандартам содержится во втором тематическом докладе Специального докладчика Совету по правам человека (A/HRC/23/39), привело к организации ревизий и кампаний по проверке целого ряда общественных организаций, занимающихся «политической деятельностью» и отказавшихся зарегистрироваться в качестве «иностранцев». Одна из них — выступающая в защиту прав избирателей ассоциация «Голос», Интернет-сайт которой в преддверии парламентских выборов был взломан, — в апреле 2013 года стала первой организацией, наказанной в соответствии с этим новым законом.

49. Как отмечалось в предыдущих докладах Специального докладчика, любые ограничения должны быть разрешены в соответствии с международным правом и, следовательно, должны отвечать строгим требованиям международных норм в области прав человека. По мнению Специального докладчика, в контексте выборов пороговые критерии следует поднять до более высокого уровня. Поэтому для ограничения этих прав государствам не достаточно ссылок на защиту чистоты избирательного процесса; потребность в обеспечении неангажированности и беспристрастности выборов или необходимость поддержания мира и безопасности, поскольку проведение выборов — это тот критический момент, когда граждане принимают участие в решении судеб своей страны. В этой связи Комитет по правам человека заявил, что ссылка на «демократическое общество» в контексте статьи 22 указывает, по мнению Комитета, на то что существование и деятельность ассоциаций, в том числе таких, которые мирно пропагандируют идеи, не обязательно благосклонно воспринимает-

мые правительством или большинством населения, является краеугольным камнем демократического общества¹⁸.

50. В некоторых случаях вмешательство государства происходит не на этапе образования ассоциаций, а на этапе, когда ассоциации осуществляют свою деятельность. Зачастую ограничения имеют место, когда власти сталкиваются с мнениями меньшинств или инакомыслием, или даже когда власти опасаются привлечения к ответственности за несоблюдение ими прав человека. В Зимбабве служебные помещения Сети в поддержку выборов, коалиции в составе 31 неправительственной организации, которая была создана в 2000 году в целях содействия проведению свободных и справедливых выборов, подверглись произвольным обыскам на том основании, что эта организация якобы располагает «подрывными материалами, документами, устройствами или записями и что она нарушает Закон об иммиграции». Организации гражданского общества восприняли эти обыски как попытку запугать их и заставить замолчать перед референдумом и выборами 2013 года.

51. Тревожит то обстоятельство, что в контексте выборов некоторые государства прибегают к запугиванию, преследованию, ложным обвинениям в гражданских и уголовных правонарушениях или угрозам в адрес лидеров ассоциаций, которые пытаются выразить свои мнения, претензии и устремления. Специальный докладчик выражает серьезную обеспокоенность по поводу ситуации, когда были нарушены международные нормы и стандарты в области прав человека, касающиеся свободы ассоциаций. В Малайзии одна из лидеров Коалиции за честные и свободные выборы, осуществлявшая мониторинг выборов 2013 года в стране, неоднократно становилась мишенью серьезных и непрекращавшихся актов преследования и запугивания, а также клеветнической кампании, рисовавшей ее как «врага, который пытается опорочить имя нации». В Никарагуа, согласно сообщениям, защитникам прав человека — активистам ассоциаций, которые выразили озабоченность по поводу решения Конституционного Суда, разрешившего переизбрание президента на очередной срок, угрожали убийством и подвергали их нападениям и актам запугивания. В Руанде, как сообщают, региональная зонтичная организация, занимающаяся вопросами прав человека в этой стране, подверглась угрозам и запугиванию, после того как ею был опубликован вызвавший споры отчет о парламентских выборах.

52. В ряде других случаев гражданским активистам грозило произвольное заключение под стражу и длительные сроки тюремного заключения после несправедливого суда. В Беларуси, где неоднократно происходили рейды в дома и служебные помещения, аресты, суды и заключение под стражу целого ряда защитников прав человека, активно участвующих в работе гражданских объединений, в результате их законной деятельности в защиту прав человека во время президентских выборов в декабре 2010 года, председатель Правозащитного центра «Вясна» был, в частности, приговорен к четырем с половиной годам тюремного заключения. В Исламской Республике Иран в 2011 году одна из известных адвокатов была приговорена к 11 годам лишения свободы за «антигосударственную пропаганду», «участие в сговоре и собраниях в целях организации действий, направленных против национальной безопасности», и «принад-

¹⁸ Комитет по правам человека, Борис Звозсков и др. против Беларуси (2001 год), ССР/С/88/Д/ 1039/2001, пункт 7.2 (Human Rights Committee, *Boris Zvozkov et al v. Belarus* (2001), ССР/С/88/Д/ 1039/2001, para. 7.2).

лежность к Центру защитников прав человека» (срок позже был сокращен до шести лет тюремного заключения и был наложен десятилетний запрет на занятие адвокатской практикой). Обвинения, выдвинутые против адвоката, специализирующегося в области прав человека, предположительно были основаны на интервью о ее клиентах, заключенных в тюрьму после президентских выборов в Исламской Республике Иран в июне 2009 года, данном ею средствами массовой информации.

53. Необоснованным ограничениям могут также подвергаться виды деятельности, связанные с мониторингом и наблюдением за ходом избирательных процессов международными группами. В этой связи уместно напомнить, что в статье 22 Международного пакта о гражданских и политических правах защита государственного суверенитета от внешнего вмешательства в числе законных интересов не упоминается. Специальный докладчик подчеркивает то обстоятельство, что для ограничения права на свободу ассоциаций государства не вправе ссылаться на дополнительные основания, даже на такие, которые предусмотрены национальным законодательством. Таким образом, вводимые под этим предлогом ограничительные меры, представляют собой неправомерное ограничение свободы функционирования ассоциаций. Правительства, которые исключают участие независимых международных наблюдателей в избирательных процессах, принимая на этот счет законодательные акты, делая процесс регистрации в качестве наблюдателей на выборах обременительным или приглашая только группы дружественных наблюдателей, которые не будут вести мониторинг с критических позиций, и тем самым ослабляя критику со стороны независимых беспристрастных групп или противодействуя таковой, не гарантируют осуществление права на свободу ассоциаций. Специальный докладчик признает, что выборы являются важным событием в жизни нации и должны быть защищены от иностранного вмешательства. Тем не менее, он также признает необходимость установления четких, конкретных и объективных критериев, которые позволяли бы вести независимое и беспристрастное наблюдение за выборами всем наблюдателям, в том числе зарубежным. В этом отношении всеохватывающие ограничения на допуск групп международных наблюдателей за выборами являются несоразмерными и, следовательно, несовместимы с нормами международного права.

54. В преддверии или после выборов, правильность которых оспаривается, правительства могут в ряде случаев блокировать финансирование организаций гражданского общества, в том числе тех, мандаты которых тесно связаны с проведением выборов. Например, в преддверии выборов 2013 года правительство Боливарианской Республики Венесуэла приняло закон о борьбе с организованной преступностью и финансированием терроризма, который ограничивает финансирование «фондов, общественных объединений, некоммерческих организаций, а также ассоциаций, имеющих политические цели, или групп лиц, баллотирующихся на выборах». Специальный докладчик в своем втором тематическом докладе (A/HRC/23/39) обосновал, что предоставление организациям гражданского общества доступа к финансированию является неотъемлемой частью права на свободу ассоциаций. Он констатировал, что любые ограничения возможности ассоциаций получать доступ к иностранному финансированию должны быть необходимыми в демократическом обществе, и что обычно выдвигаемые государствами обоснования, например, ссылки на борьбу с терроризмом, защиту государственного суверенитета, повышение эффектив-

ности получаемой помощи и повышение уровня прозрачности и подотчетности организаций гражданского общества, часто не отвечают этим строгим стандартам.

55. Еще одним источником проблем являются случаи произвольного прекращения или приостановления функционирования ассоциаций, а также их закрытия по причине деятельности, осуществляемой в контексте выборов. В начале апреля 2012 года правительство Свазиленда сняло с регистрации Конгресс профсоюзов Свазиленда и объявило о его запрете, после того как ряд лидеров этой организации призвал к бойкоту выборов 2013 года. Такое радикальное решение не соответствует требованиям международных норм и стандартов, касающихся свободы ассоциаций, которые ясно говорят о том, что прекращение или приостановление деятельности, или же закрытие ассоциаций возможны только по решению суда, обоснованному существованием явной и непосредственной угрозы, когда та или иная ассоциация прибегает к насилию, или стремится к достижению своих целей посредством насилия или подстрекательства к дискриминации, вражде или насилию, или же ставит целью уничтожение прав и свобод, закрепленных международными нормами в области прав человека.

V. Выводы и рекомендации

56. Специальный докладчик хотел бы подчеркнуть тот факт, что периоды выборов представляют собой уникальный момент в жизни нации, когда подтверждаются и даже укрепляются демократические принципы, такие как недопущение дискриминации, гендерное равенство, плюрализм мнений и равноправие. Демократия является единственным в своем роде способом обеспечения эффективного участия населения в процессах принятия решений как на национальном, так и местном уровнях. Он подчеркивает, что выборы являются крайне важным периодом для построения демократических, ответственных и подотчетных учреждений и что государствам следует установить очень жесткие и четкие гарантии в целях недопущения необоснованного вмешательства в общественные свободы, в частности, в права на свободу мирных собраний и свободу ассоциаций. Кроме того, во время выборов государствам следует прилагать больше усилий для поощрения и охраны осуществления этих основных прав, которые должны быть доступны всем, в особенности членам групп риска. Действительно, в случае урезания прав на свободу мирных собраний и свободу ассоциаций добиться нефальсифицированных выборов невозможно.

57. Специальный докладчик глубоко обеспокоен ростом в различных районах мира количества нарушений и злоупотреблений в области прав человека, совершаемых в отношении тех, кто осуществляет или пытается осуществить права на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций в контексте выборов, что ложится на такие выборы несмываемым пятном. В свете этого он хотел бы сделать следующие рекомендации, которые следует рассматривать в совокупности с рекомендациями, уже сформулированными им в двух своих тематических докладах, представленных Совету по правам человека в 2012 году (A/HRC/20/27, пункты 84–100) и 2013

году (A/HRC/23/39, пункты 81–83), некоторые из которых здесь повторяются.

58. Специальный докладчик призывает государства во время выборов:

a) признать, что права на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций играют решающую роль для формирования и действия эффективных демократических систем, поскольку они создают условия для диалога, плюрализма мнений, терпимости и широты взглядов, при которых обеспечивается уважение мнений и убеждений меньшинства или инакомыслящих;

b) обеспечить пользование правами на свободу мирных собраний и свободу ассоциаций всем людям и любым зарегистрированным и незарегистрированным организациям, в том числе женщинам, жертвам дискриминации по признакам сексуальной ориентации и гендерной идентичности, молодежи, лицам из числа меньшинств, представителям коренных народов, негражданам, включая лиц без гражданства, беженцев и мигрантов, членам религиозных групп, а также активистам, борющимся за экономические, социальные и культурные права;

c) обеспечить, чтобы за осуществление прав на свободу мирных собраний и свободу ассоциаций никто не привлекался к уголовной ответственности и не подвергался угрозам или применению насилия, притеснениям, преследованию, запугиванию или репрессиям;

d) в большей мере способствовать осуществлению прав на свободу мирных собраний и свободу ассоциаций и защищать их и в этой связи проявлять особую бдительность в отношении специальных потребностей вышеупомянутых групп, которые подвержены большим рискам нападения и стигматизации всех видов;

e) обеспечить предоставление политическим партиям независимо от их политической идеологии благоприятных условий для формирования и пользования равными конкурентными условиями, в частности, в отношении их возможности получать доступ к финансированию и осуществлять свои права на свободу выражения мнений, в том числе посредством мирных демонстраций, и доступа к средствам массовой информации;

f) повысить порог для законного установления ограничения прав на свободу мирных собраний и свободу ассоциаций, то есть обеспечить особо трудное удовлетворение строгих критериев необходимости и соразмерности в демократическом обществе в сочетании с принципом недискриминации;

g) обеспечить в связи с любыми ограничениями предоставление достаточно подробных и своевременных письменных объяснений, и быстрое вынесение таких ограничений на рассмотрение независимого и беспристрастного суда;

h) предоставить лицам, реализующим свои права на свободу мирных собраний и свободу ассоциаций, защиту, предполагаемую в соответствии с правом на свободу выражения мнения;

i) обеспечить беспрепятственный доступ к использованию информационных и коммуникационных технологий, которые могут способствовать реализации прав на свободу мирных собраний и свободу ассоциаций;

j) обеспечить несение ответственности в полной мере перед независимыми и демократическими надзорными органами и судом тех, кто нарушает права граждан на свободу ассоциаций и на свободу мирных собраний и/или злоупотребляет ими;

k) обеспечить право на средства своевременной и эффективной правовой защиты и получение возмещения пострадавшим в результате нарушений прав на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций и злоупотреблений ими;

59. Специальный докладчик призывает национальные учреждения по защите прав человека, действующие в соответствии с Парижскими принципами, играть ключевую роль в мониторинге хода выполнения государствами вышеуказанных рекомендаций и информировании общественности об этом.

60. Специальный докладчик призывает наблюдателей на выборах определять, не были ли выборы фальсифицированы, уделяя при этом особое внимание вопросам осуществления прав на свободу мирных собраний и свободу ассоциаций.

61. Специальный докладчик призывает международные и региональные механизмы по защите прав человека, в том числе в рамках специальных процедур, договорных органов и универсального периодического обзора, уделять особое внимание вопросу о выборах как о ситуации, в которой попытки ограничения прав на свободу мирных собраний и свободу ассоциаций наиболее вероятны.

62. Специальный докладчик вновь призывает Комитет по правам человека рассмотреть вопрос о возможности выработки замечаний общего порядка в отношении статей 21 и 22 Международного пакта о гражданских и политических правах, уделяя особое внимание вопросам осуществления обоих прав в контексте выборов.

63. Специальный докладчик призывает Генеральную Ассамблею и Совет по правам человека провести углубленный анализ проблемы нарушения прав человека и злоупотреблений ими в контексте выборов.

64. Специальный докладчик призывает дипломатическое сообщество и другие соответствующие заинтересованные стороны публично осудить нарушения и злоупотребления, совершаемые в отношении лиц, осуществляющих или пытающихся осуществить свои права на свободу мирных собраний и свободу ассоциаций в контексте выборов, а также оказывать помощь пострадавшим от таких нарушений и злоупотреблений.