



**ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ ЗАСЕДАНИЕ ПО ВОПРОСАМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО
ИЗМЕРЕНИЯ
НА ТЕМУ СВОБОДЫ МИРНЫХ СОБРАНИЙ И АССОЦИАЦИЙ (С
ОСОБЫМ УПОРОМ НА СВОБОДУ АССОЦИАЦИЙ)**

16-17 апреля 2015 года (16 апреля заседание состоится днем)

Хофбург, Вена

АННОТИРОВАННАЯ ПОВЕСТКА ДНЯ

Права на свободу самовыражения, мирных собраний и ассоциаций являются неотъемлемыми в демократическом обществе. Их присутствие означает, что общество процветает и успешно следует плюралистической модели, позволяя всем членам одинаково активно участвовать в его развитии. Они закладывают фундамент для целого ряда других гражданских и политических прав. Важность прав на свободу самовыражения, мирных собраний и ассоциаций открыто признана всеми основными международными организациями в области защиты прав человека.¹ Защита этих трех прав является одним из обязательств ОБСЕ в области человеческого измерения.

В документе Копенгагенского совещания 1990 государства-участники заявили о своем обязательстве *"обеспечивать, чтобы отдельным лицам было разрешено осуществлять право создавать, присоединяться и эффективно участвовать в деятельности неправительственных организаций, которые стремятся поощрять и защищать права человека и основные свободы"*. В этом же документе государства-участники подтвердили, что *"каждый человек имеет право на мирные собрания и демонстрации. Любые ограничения, которые могут быть установлены в отношении осуществления этих прав, предписываются законом и соответствуют международным стандартам"*. В Парижской хартии для новой Европы (Париж, 1990 год) было еще раз подчеркнуто, что *"...без какой-либо дискриминации каждый человек имеет право на (...) свободу ассоциации и мирных собраний"*, а по итогам Московского совещания Конференции по человеческому

¹ В числе источников, в которых упоминаются права на свободу самовыражения, мирных собраний и ассоциаций: статья 20 (свобода мирных собраний и ассоциаций) Всеобщей декларации прав человека; статья 21 (свобода мирных собраний) и статья 22 (свобода ассоциаций) Международного пакта о гражданских и политических правах; статья 11 (свобода мирных собраний и ассоциаций) Европейской конвенции по правам человека и фундаментальным свободам; статья 15 (свобода мирных собраний) и статья 16 (свобода ассоциаций) Американской конвенции по правам человека; статья 5 Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (A/RES/53/144), единогласно принятой Генеральной Ассамблеей ООН

измерению ОБСЕ (Москва, 1991 год) государства-участники обязались стремиться *"изыскивать возможности для дальнейшего улучшения условия для контактов и обменов мнениями между НПО и соответствующими национальными органами и государственными учреждениями"*.

Своей целью участники Дополнительного заседания по вопросам человеческого измерения ставят показать, как посредством полного соблюдения прав на свободу мирных собраний и ассоциаций можно развить культуру диалога и доверия между странами и гражданами и тем самым содействовать демократии и безопасности человека.

Снятие ограничений в отношении прав на свободу мирных собраний и ассоциаций позволит более ясно осознать проблемы, беспокоящие население, снизить риск перерастания конфликтов в насильственную стадию, открыть пути для диалога и укрепления партнерских связей, укрепить знания и навыки ассоциаций и нарастить их потенциал, сделать общественные процессы принятия решений более открытыми, инклюзивными и прозрачными и, наконец, построить отношения, основанные на взаимном доверии.

В рамках заседания состоится форум, посвященный немногочисленным обстоятельствам, при которых озвученные права могут быть ограничены в связи с действием международных стандартов и обязательств. Наконец, на заседании будут обсуждены и утверждены ключевые рекомендации по расширению степени участия ассоциаций в общественных процессах принятия решений. В конечном счете их участие в этих процессах должно быть эффективным, прозрачным, справедливым и недискриминационным.

День 1: четверг, 16 апреля 2015 г.

15:00–16:00: ОТКРЫТИЕ

Вступительное слово директора БДИПЧ и представителей делегации Сербии, в 2015 году исполняющей функции председателя ОБСЕ

Программная речь

16:00–18:00: СЕССИЯ I: подход к обеспечению свободы мирных собраний и ассоциаций, основанный на безопасности человека

Права на свободу мирных собраний и ассоциаций являются фундаментальными в любом демократическом обществе. В документах ОБСЕ закреплен целый ряд обязательств по защите этих прав, исходя из чего можно говорить о том, что государства-участники в целом признают их важность. Вместе с тем возникают и разногласия: участники не могут прийти к единому мнению о том, в каких случаях ограничения права на свободу мирных собраний и ассоциаций могут быть оправданы.

Так, по мнению ряда государств-участников ОБСЕ, право на мирные собрания, а также право на создание неправительственных организаций, присоединение к таким организациям и эффективное участие в их деятельности могут быть

ограничены, если это необходимо для защиты прав и свобод граждан, поддержания общественного порядка и обеспечения национальной безопасности.

К примерам ограничений права на свободу мирных собраний в регионе ОБСЕ относятся случаи с запретом демонстраций и закрытием доступа к местам их проведения под предлогом обеспечения безопасности (в том числе безопасности протестующих); ситуации, когда от избранных ассоциаций и неправительственных организаций требуют прекратить свою деятельность или соблюдать обременительные административные процедуры и предписания под предлогом обеспечения общественного порядка или из соображений национальной безопасности; случаи, когда члены неправительственных организаций, ведущие законную деятельность, подвергаются угрозам, нападениям и судебным преследованиям либо привлекаются к уголовной ответственности; и ситуации, в которых организации, занимающие критическую позицию, обвиняются в терроризме и экстремизме, в связи с чем их деятельность подпадает под контроль антитеррористических органов, а принадлежащие им веб-сайты, источники информации и инструменты коммуникации блокируются. В некоторых государствах-участниках распространена практика наблюдения за организаторами и участниками общественных мероприятий. Такой контроль может ущемлять право граждан на свободу мирных собраний.

Вместе с тем мирные протесты играют важную роль. Разрешая их, власти уменьшают риск того, что конфликт перерастет в насилие. В дополнение к этому в ходе мирных протестов у сторон появляется возможность вести диалог и государству становятся понятны проблемы, беспокоящие граждан. Такую же роль играют ассоциации и их учредители и участники, цели и действия которых не всегда совпадают с мнением большинства. Согласно устоявшейся позиции Европейского суда по правам человека, точки зрения, способные "оскорбить, шокировать или внушить беспокойство" государству или какой-то части населения, являются допустимыми в демократическом обществе. Оценив отношение властей к мирным собраниям и ассоциациям, можно понять, в какой степени в стране соблюдаются права человека.

Для государства обеспечить возможность проведения мирных собраний и безопасность участников означает поручить соответствующим государственным органам, включая полицию и федеральные и местные административные органы, открыто сотрудничать с организаторами. В основе сотрудничества должны лежать принципы соблюдения прав человека. Исключения возможны только в том случае, если собрание перестает носить мирный характер. Если государство принимает обязательства ОБСЕ в отношении права на свободу ассоциаций, оно занимает позицию, при которой любая ассоциация, вне зависимости от ее целей, действий и формального статуса, изначально считается законной.² Кроме того, такое государство обязуется создать благоприятную среду для появления формальных и неформальных ассоциаций, не препятствует их деятельности, предоставляет им доступ к ресурсам и разрешает привлекать ресурсы самостоятельно.

² См. принцип 1 Руководящих принципов по свободе ассоциаций (2014 г.).

Заседание будет посвящено вопросам уважения и защиты прав граждан на мирные собрания и создание ассоциаций. В числе прочих аспектов будет поднят тезис о том, что меры, препятствующие проведению мирных собраний и созданию ассоциаций, необходимо применять в соответствии с международными критериями необходимости и пропорциональности. Кроме того, на заседании будет обсужден вопрос о том, какие ограничения прав могут быть признаны необходимыми и оправданными в соответствии с международными стандартами и обязательствами ОБСЕ, а какие из них нарушают права граждан.

В списке вопросов для обсуждения:

- Какие действия государств-участников позволят гражданам беспрепятственно пользоваться правом на свободу мирных собраний и ассоциаций? Каковы примеры положительной практики?
- Что необходимо сделать, чтобы наладить взаимодействие между гражданским обществом и государствами-участниками в вопросах прав на свободу собраний и ассоциаций? Как ведение диалога может помочь снизить риск насилия и укрепить права граждан на свободу мирных собраний и ассоциаций? Каковы примеры положительной практики в области создания и реализации законодательных и регулятивных инструментов?
- Какова потребность государственных органов в наращивании потенциала? В частности, как должна измениться работа полиции и судебных органов в государствах — участниках ОБСЕ, чтобы у граждан появилась возможность беспрепятственно пользоваться правами на свободу мирных собраний и ассоциаций?
- Как создать эффективные инструменты защиты от чрезмерных действий со стороны государства, направленных на ущемление прав на свободу мирных собраний и ассоциаций? Как наладить механизм привлечения к ответственности за подобные действия?

День 2: пятница, 17 апреля 2015 г.

10:00–12:00: **СЕССИЯ II: Недискриминация и свобода мирных собраний и ассоциаций**

Гражданин страны может беспрепятственно пользоваться своими правами и рассчитывать на их защиту только в том случае, если этими же правами обладают все остальные граждане. Государства-участники обязаны следовать этому фундаментальному принципу: у всех граждан без исключения должно быть право на свободу мирных собраний и ассоциаций. Во многих государствах — участниках ОБСЕ законы, регулирующие проведения мирных собраний и создание ассоциаций, неясны и размыты. Зачастую они трактуются произвольно и непоследовательно. В этом состоит проблема, поскольку у государственных органов появляется возможность дискриминировать организаторов собраний и

учредителей ассоциаций и даже ликвидировать неправительственные организации.

Чтобы граждане могли беспрепятственно пользоваться правом на свободу мирных собраний, полиция и другие государственные органы должны взаимодействовать с организаторами и защищать их вне зависимости от того, какие цели они преследуют и кто участвует в собраниях.

Чтобы граждане могли беспрепятственно пользоваться правом на свободу ассоциаций, в стране должен действовать принцип равенства перед законом. Это означает, что гражданам, желающим создать ассоциацию или вступить в нее, ни при каких условиях не может быть отказано в этом на основании этнической принадлежности, расы, вероисповедания, пола, сексуальной ориентации, гендерной идентичности или любого другого подобного критерия. Зачастую решение о применении того или иного закона принимается исходя из того, какие цели преследует ассоциация, какие мероприятия она организует и кто входит в ее состав. Необходимо же следовать принципу равенства, согласно которому любое ограничение прав (например, запрет на проведение мероприятий, запрет на участие граждан в собраниях, запрет на доступ к ресурсам и ужесточение отчетности) должно иметь под собой объективное и разумное обоснование. Только тогда можно считать, что государство соблюдает обязательства ОБСЕ и международные стандарты в области прав человека.

Взяв на себя обязательство гарантировать соблюдение прав на свободу мирных собраний и ассоциаций, государство должно быть готово к тому, что некоторым группам населения потребуется дополнительная поддержка, без которой они не смогут беспрепятственно воспользоваться своими правами. В числе таких групп — коренные народы, меньшинства, люди с ограниченными возможностями, женщины и молодые люди, а также граждане, сталкивающиеся с проблемами гендерного неравенства.

Это заседание будет посвящено принципу недискриминации в отношении вышеперечисленных прав. В ходе обсуждений будет предпринята попытка определить, какие практики взаимодействия с организаторами мирных собраний, а также с ассоциациями, их организаторами и участниками являются допустимыми в государствах — участниках ОБСЕ, а какие нет. На заседании также будет обсуждаться то, как важно следовать принципу равенства перед законом и какую выгоду от следования этому принципу получит государство, гражданское общество и население в целом. Если у каждого гражданина страны появится возможность беспрепятственно пользоваться этими правами, он сможет открыто делиться идеями и высказывать свою особую точку зрения. Наличие таких прав является одним из основных признаков демократического общества.

В списке вопросов для обсуждения:

- Какие действия следует предпринять, чтобы исключить возможность произвольного и дискриминационного применения законов, регулирующих проведение мирных собраний и создание ассоциаций? Каковы примеры положительной практики? Какие проблемы остаются нерешенными?

- Какую помощь структуры ОБСЕ могут оказать государствам-участникам, чтобы те лучше исполняли обязательства ОБСЕ, связанные с обеспечением принципа равенства в отношении прав на свободу мирных собраний и ассоциаций?
- Какую поддержку государства — участники ОБСЕ могут оказать коренным народам, меньшинствам, людям с ограниченными возможностями, женщинам и молодым людям, гражданам, сталкивающимся с проблемами гендерного неравенства, а также другим группам населения, которые в силу дополнительных трудностей не могут беспрепятственно воспользоваться своими правами?

14:00–16:00: **СЕССИЯ III: Активизация участия ассоциаций в открытых процессах принятия решений**

Право на участие в общественной и политической жизни признано и на местном, и на глобальном уровне. На сегодняшний день существуют различные региональные стандарты и модели, поддерживающие участие населения и ассоциаций в процессах принятия решений. Важность роли, которую ассоциации, неправительственные организации, группы населения и отдельные граждане играют в развитии демократии, прав человека и правовых норм, уже была изложена в ряде обязательств ОБСЕ. Подтвердив их актуальность, государства — участники ОБСЕ взяли на себя новое обязательство — "стремиться изыскивать возможности для дальнейшего улучшения условий для контактов и обменов мнениями между НПО и соответствующими национальными органами и государственными учреждениями" (Москва, 1991 г., п. 43.1). Чтобы выполнить это обязательство, государства — участники ОБСЕ должны предоставить ассоциациям — представителям гражданского общества — необходимые механизмы и процедуры, посредством которых они смогут участвовать в общественной и политической жизни и вести постоянный, открытый и формальный диалог с государственными органами.

Для гражданского общества и всех заинтересованных сторон участие в процессах принятия решений означает возможность оказывать влияние на политический курс страны и вносить свой вклад в создание законов. Чем прозрачнее эти процессы и чем эффективнее общество в них участвует, тем качественнее принимаемые решения, выше вероятность их успешного воплощения в жизнь и, как следствие, крепче доверие к государственным институтам. В странах, где действуют принципы демократии участия и создан открытый и прозрачный процесс принятия решений, ассоциации проводят регулярные консультации с представителями государственных органов и эффективно участвуют в разработке и оценке политик, практик, законов и законодательных поправок. Создание открытого и прозрачного общественного процесса принятия решений должно привести к тому, что ассоциации смогут следить за разработкой именно тех политик и законодательных решений, которые их интересуют.

Право на участие в общественной и политической жизни дает возможность подвергать государственные органы критике, выступать с предложениями о том, как они могут улучшить свою работу, и обращать их внимание на проблемы,

которые могут затруднять или препятствовать укреплению, защите и реализации прав человека и основных свобод. Государственным органам следует активно вовлекать ассоциации в процедуру надзора над деятельностью государственных учреждений.

Чтобы диалог между государствами — участниками ОБСЕ и представителями гражданского общества был открытым и в него могли вступить все заинтересованные стороны, необходимо сделать участие ассоциаций в общественных процессах принятия решений прозрачным, объективным и недискриминационным. Представители ассоциаций могут предоставлять государственным должностным лицам информацию, необходимую для надлежащей оценки принимаемых инициатив.

Цель этого заседания — привлечь внимание государств — участников ОБСЕ к важности создания среды, в которой ассоциации получают возможность участвовать в общественной и политической жизни и влиять на принятие законов. Такое взаимодействие принесет выгоду и государству, и гражданскому обществу, а также позволит государствам — участникам ОБСЕ обмениваться принципами, инструментами, механизмами, процедурами и примерами положительной практики в области политики и разработки законов. На заседании будут также обсуждаться основные рекомендации по созданию эффективного, прозрачного, объективного и недискриминационного общественного процесса принятия решений и расширению степени участия ассоциаций в этом процессе.

В списке вопросов для обсуждения:

- Какие действия могут предпринять государства — участники ОБСЕ, чтобы создать эффективный, прозрачный, объективный и недискриминационный общественный процесс принятия решений и расширить степень участия ассоциаций в этом процессе?
- Какие принципы, инструменты, механизмы, процедуры и примеры положительной практики в области общественных процессов принятия решений достойны внимания?
- Есть ли у государств — участников ОБСЕ примеры положительной практики создания нормативно-правовой базы для взаимодействия с ассоциациями?
- Какие меры государства — участники ОБСЕ должны принять, чтобы предоставить ассоциациям более широкие возможности для участия в общественных процессах принятия решений? Как в целом можно улучшить взаимодействие?
- Какие меры государства — участники ОБСЕ должны принять, чтобы сделать процесс взаимодействия с ассоциациями как можно более эффективным? Как обеспечить всем ассоциациям равный доступ к процессу принятия решений?

16:30–17:30: ЗАКРЫТИЕ

Доклады координаторов рабочих сессий

Комментарии с мест

Подведение итогов представителями делегации Сербии и директором БДИПЧ