civicsolidarity.org

РЕКОМЕНДАЦИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА УЧАСТНИКАМ ВСТРЕЧИ СОВЕТА МИНИСТРОВ ОБСЕ В БАЗЕЛЕ 4-5 ДЕКАБРЯ 2014 ГОДА

Платформа «Гражданская солидарность» – сеть, состоящая из более 60 правозащитных НПО региона ОБСЕ[1], организовала Параллельную конференцию гражданского общества ОБСЕ в Базеле 1-3 декабря 2014 года, опираясь на традиции параллельных конференций гражданского общества ОБСЕ в Астане в 2010 году, в Вильнюсе в 2011 году, в Дублине в 2012 году и в Киеве в 2013 году. На этой конференции активисты из Албании, Армении, Азербайджана, Беларуси, Бельгии, Франции, Финляндии, Грузии, Италии, Казахстана, Кыргызстана, Литвы, Молдовы, Нидерландов, Норвегии, России, Сербии, Швейцарии, Таджикистана, Туркменистана, Украины, Великобритании и США обсудили и приняли прилагаемый документ, разработанный Платформой «Гражданская солидарность» и содержащий аналитические выводы и рекомендации гражданского общества по вызывающим озабоченность проблемам в области человеческого измерения во всем регионе ОБСЕ, по вопросам человеческого измерения в Швейцарии в контексте ее председательства в ОБСЕ, а также по вопросам человеческого измерения в Сербии в свете ее предстоящего председательства в ОБСЕ. Кроме того, документ содержит ряд соображений по поводу влияния кризиса в Украине на ситуацию с всеобъемлющей безопасностью в Европе, а также рекомендации по активизации участия гражданского общества в работе ОБСЕ. Многие из этих рекомендаций сформулированы по итогам работы региональных семинаров гражданского общества ОБСЕ, проходивших на протяжении 2014 года в Белграде, Вене, Душанбе и Тбилиси. Они были организованы совместно Платформой «Гражданская солидарность» и местными организациями гражданского общества при поддержке Швейцарии, председательствовавшей в ОБСЕ в 2014 году, и собрали более 150 представителей организаций гражданского общества всего региона ОБСЕ, а также экспертов международных НПО и институтов ОБСЕ.

Итоговый документ адресован правительствам государств-участников ОБСЕ, которые соберутся в этом году в Базеле на совещание Совета министров иностранных дел, а также всем политических органам и институтам ОБСЕ, включая государство, принимающее на себя Председательство в ОБСЕ, Постоянный совет, Комитет по человеческому измерению, БДИПЧ, Парламентскую ассамблею ОБСЕ, Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации и миссии ОБСЕ на местах.

Мы надеемся, что приведенные здесь анализ и вытекающие из него рекомендации будут тщательно изучены на заседании Совета министров и в работе ОБСЕ. Мы также надеемся вскоре узнать

[1] Платформа «Гражданская солидарность» была создана в декабре 2011 года в Вильнюсе накануне Параллельной конференции гражданского общества ОБСЕ. С тех пор она выросла и сейчас объединяет более 60 организаций из всего региона ОБСЕ. Более подробную информацию о Платформе "Гражданская солидарность" см. на сайте civicsolidarity.org. Основной группой создателей Платформы была организована Параллельная конференция гражданского общества ОБСЕ в Астане накануне саммита ОБСЕ в декабре 2010 года и все последующие Параллельные конференции гражданского общества ОБСЕ. Итоговые документы Параллельных конференций ОБСЕ в Астане, Вильнюсе, Дублине и Киеве см. на сайте http://civicsolidarity.org/page/osce-parallel-civil-society-conferences-outcome-documents.

реакцию на них всех заинтересованных сторон. Некоторые из наших рекомендаций могут быть реализованы сразу же, в то время как другие касаются системных проблем и требуют последовательных усилий в течение более длительного времени. Мы выражаем нашу твердую готовность как представителей гражданского общества продолжать активно участвовать в работе ОБСЕ в духе Хельсинских принципов и подтверждаем решимость содействовать полной реализации принципов уважения прав человека и основных свобод, демократии и верховенства права во всем регионе ОБСЕ.

Содержание:

Всеобъемлющая безопасность в регионе ОБСЕ: влияние событий 2014 года 5

Приоритеты платформы "Гражданская солидарность" в области человеческого измерения на 2015 год 9

Тревожные тенденции в области соблюдения основных прав человека в регионе ОБСЕ:

- Свобода выражения мнений 13
- Свобода собраний 19
- Свобода объединения 23
- Безопасность правозащитников 27
- Борьба с дискриминацией, нетерпимостью, преступлениями на почве ненависти и языком вражды и их предупреждение 33
- Борьба с пытками 41
- Насильственные исчезновения 51
- Независимость судебной власти, право на справедливое судебное разбирательство и проблема политически мотивированного преследования 55
- Право на защиту частной жизни и персональных данных 61
- Право на свободные и справедливые выборы 65

Вопросы человеческого измерения в Швейцарии 69

Требующие особого внимания проблемы в области человеческого измерения в Сербии 79

Повышение эффективности участия гражданского общества в деятельности ОБСЕ 89

Базельская декларация: рост нетерпимости, дискриминации и преступлений на почве ненависти представляет серьезный риск для безопасности и требует согласованных ответных мер со стороны ОБСЕ 97

Всеобъемлющая безопасность в регионе ОБСЕ: влияние событий 2014 года

Прошло четыре года с тех пор, как главы государств и правительств государств-участников ОБСЕ торжественно подтвердили свою приверженность «идее свободного, демократического, общего и неделимого евроатлантического и евразийского сообщества безопасности на пространстве от Ванкувера до Владивостока, основанного на согласованных принципах, совместных обязательствах и общих целях» (Астанинская юбилейная декларация, 3 декабря 2010 года).

Они заявили, что «каждое государство-участник имеет равное право на безопасность. Мы вновь подтверждаем присущее каждому государству-участнику право свободно выбирать или менять способы обеспечения своей безопасности, включая союзные договоры, по мере их эволюции».

Сегодня это видение, отраженное в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, подписанном в Хельсинки в 1975 году, подвергается опасности более, чем когда-либо. Действия одного из самых могущественных государств ОБСЕ, Российской Федерации, все чаще вступают в противоречие с принципами, приверженность которым страны неоднократно подтверждали после 1975 года. 2014 год стал годом грубых нарушений тех положений, которые были явным образом подтверждены совсем недавно – в 2010 году. В то время как в Декларации 2010 года сказано, что никакое государство или группа государств или организация «не может рассматривать какую-либо часть региона ОБСЕ в качестве сферы своего влияния», именно аргумент о «необходимости» такой сферы влияния используется в качестве оправдания вооруженного вмешательства, вторжения, оккупации и аннексии, сопровождающихся грубыми нарушениями прав человека и международного гуманитарного права. По мере развития конфликта в Украине такие нарушения, к сожалению, совершают все стороны, лишаясь тем самым поддержки многих людей, которых якобы защищают, и усугубляя противостояние и взаимную неприязнь. Наряду с этим в результате конфликта в Украине, по всей видимости, существует реальная опасность активизации других «замороженных» конфликтов.

Миллионы граждан подвергаются беззаконию и серьезной опасности гуманитарной катастрофы. Изменить сложившуюся ситуацию – вот что должно стать основной целью каждой из сторон и участников конфликта. Украина должна признать юрисдикцию Международного уголовного суда, создав таким образом защитный механизм с точки зрения возможности судебного преследования и наказания виновных в грубых нарушениях прав человека и военных преступлениях. Стороны конфликта не должны причинять вред и препятствовать деятельности активистов гражданского общества, которые мирно и без оружия оказывают помощь гражданскому населению и документируют ситуацию с правами человека, а также не должны допускать убийств и взятия в плен журналистов.

Настало время вернуться к соблюдению основополагающего принципа ОБСЕ – мирное, а не насильственное разрешение конфликтов. Следует в полной мере использовать потенциал ОБСЕ как уникального форума, «для развития открытого диалога, предотвращения и урегулирования конфликтов, повышения взаимопонимания и укрепления сотрудничества» (это снова цитата из Астанинской декларации). Необходимость укрепления взаимопонимания в духе Хельсинкских соглашений касается не только руководителей и официальных представителей государств, но и всех граждан. В условиях продолжающегося кризиса первым шагом к взаимопониманию служит обеспечение беспристрастной информации, свободной от пропаганды. ОБСЕ с ее Специальной мониторинговой миссией располагает уникальными возможностями для предоставления такой

информации, и необходимо искать пути расширения этих возможностей, в том числе посредством прямого вещания на территорию региона. Следует изменить численность, состав и оснащение миссии ОБСЕ, чтобы сделать это возможным.

Особого внимания со стороны миссии ОБСЕ заслуживают граждане, работающие в зоне конфликта с целью оказания помощи жертвам насилия, мониторинга прав человека и привлечения внимания к нарушениям. Эти люди находятся в уязвимом положении, и при этом их работа имеет огромную важность – в том числе их способность сообщить миссии ОБСЕ ценную информацию о положении гражданского населения.

***

Опасения по поводу положения меньшинств в других государствах нельзя считать необоснованными. Как и все принципы и обязательства ОБСЕ, права меньшинств являются одним из вопросов «представляющих непосредственный и законный интерес для всех государств-участников», как это отмечено в Астанинской декларации. Однако для решения проблем в этой области следует обращаться к Верховному комиссару по делам национальных меньшинств, а не прибегать к применению силы или угрозе ее применения. В контексте конфликта с Украиной и своей озабоченности положением меньшинств в соседних странах Российская Федерация должна руководствоваться Больцанскими (Бозенскими) рекомендациями по национальным меньшинствам в межгосударственных отношениях. Существует еще целый ряд рекомендаций ВКНМ, служащих ориентиром при формировании политики государств в отношении меньшинств на собственной территории и актуальных для обоих государств, вовлеченных в текущий конфликт.

Этот конфликт в очередной раз демонстрирует, что неуважение к обязательствам ОБСЕ в межгосударственных отношениях сопровождается – более того, порождается - неуважением к внутригосударственным обязательствам в области человеческого измерения. На карту поставлена важнейшая для ОБСЕ концепция всеобъемлющей, основанной на сотрудничестве, равной и неделимой безопасности, которая, как сказано в Астанинской декларации, «сочетает поддержание мира с уважением прав человека и основных свобод и увязывает экономическое и экологическое сотрудничество с мирными межгосударственными отношениями».

Хотя улучшения в плане человеческого измерения, подчас существенные, необходимы всем государствам-участникам ОБСЕ, следует отметить, что несколько государств на территории бывшего Советского Союза все чаще ограничивают свободу выражения мнений, собраний и объединений. Самые, пожалуй, невероятные шаги в этом направлении были предприняты в этом году в Азербайджане, где была парализована деятельность значительного числа организаций гражданского общества, посажены в тюрьму несколько выдающихся представителей гражданского общества и десятки других были вынуждены бежать из страны.

Такое развитие событий вызывает опасения, что в Европе может снова образоваться разрыв, подобный тому, которым был омрачен период с 1945 по 1989 годы. В странах к востоку от этого разрыва будут доминировать репрессивные политические элиты, живущие в основном за счет доходов ключевых секторов экономики своих стран – во многих случаях за счет добычи ископаемого топлива. В этих странах не полностью осуществился переход от советского менталитета (подчинения гражданина государству и чиновникам) к восприятию государства как структуры, обслуживающей гражданина. Советский менталитет подразумевает подчинение подавляющего большинства граждан произволу во власти, коррупции и ограничению верховенства закона. Граждане, стремящиеся к свободе и правосудию, продолжают борьбу за полную де-советизацию. Украина движется в этом

направлении, но ей еще предстоит пройти долгий путь. Международная поддержка этих процессов, в частности, процессов установления верховенства права и формирования демократических институтов в посткоммунистических переходных странах, занимающая видное место в международном сотрудничестве с момента окончания холодной войны и в деятельности институтов и миссий ОБСЕ, требует активной поддержки гражданского общества и взаимодействия с ним.

***

Патерналистские и авторитарные взгляды общества и соответствующий стиль государственного управления существуют не только на территории постсоветского пространства. В ряде стран они по-прежнему представляют серьезную угрозу свободе гражданского общества, СМИ и политической оппозиции. От этих установок страдают меньшинства. Их борьбу за освобождение следует принимать всерьез. Центральную роль в разработке и осуществлении политики в отношении этнических меньшинств должны играть рекомендации ВКНМ, упомянутые выше.

Слишком часто существующая экономическая политика не дает возможности всем гражданам реализовать свой потенциал, чтобы заработать себе на жизнь и внести свой вклад в устойчивое развитие. Ключевым фактором реализации прав человека является разработка инклюзивной экономики, в центре которой стоит человек, а не деньги. Злоупотребление властью с целью получения финансовой выгоды, уклонение от уплаты налогов и отмывание денег мешают развитию такой экономики и подрывают веру граждан в демократию. Этим коренным причинам нестабильности следует уделять приоритетное внимание в рамках второго измерения ОБСЕ в сотрудничестве с объединениями гражданского общества, работающими по этим вопросам.

***

Для благополучия граждан требуется не разделение региона ОБСЕ, как раньше, на «сферы влияния», а возвращение к принципам Хельсинкского процесса, приверженность которым вновь подтвердили все государства-участники ОБСЕ всего лишь четыре года назад в Астане.

Приоритеты платформы «Гражданская солидарность» в области человеческого измерения на 2015 год

ТЕМАТИЧЕСКИЕ ПРИОРИТЕТЫ

I. Практическое применение новых Руководящих принципов на уровне ОБСЕ и национальном уровне

- Безопасность правозащитников
- Свобода объединений

II. Обновление существующих Руководящих принципов и повышение эффективности их реализации

- Свобода мирных собраний

III. Переход текущей деятельности ОБСЕ на новый уровень

- Предотвращение пыток и насильственных исчезновений
- Борьба с дискриминацией, преступлениями на почве ненависти и языком вражды

IV. Решение новых проблем в области человеческого измерения

- Защита частной жизни и персональных данных

V. Оказание поддержки правозащитникам, подвергающимся опасности, и выражение солидарности с ними

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРИОРИТЕТЫ

VI. Укрепление механизмов человеческого измерения

1. Усиление роли Председательства ОБСЕ
   - инициировать ориентированные на конкретные действия обсуждения докладов по вопросам человеческого измерения и разработку конкретных планов последующих действий;
   - проводить самооценку – показывать пример другим.

2. Усиление роли Комитета по человеческому измерению
   - служить форумом для обсуждения, разработки и согласования дальнейших шагов по итогам докладов о человеческом измерении;
   - служить форумом для обсуждения возможных совместных действий в чрезвычайных ситуациях в области человеческого измерения;
   - наладить процесс регулярной и систематической добровольной отчетности стран-участниц и оценки другими странами-участницами и разработать руководящие принципы предоставления добровольной отчетности.

3. Усиление мониторинговой роли БДИПЧ, Представителя по свободе СМИ и ВКНМ
   - добавить новые области мониторинга - например, места содержания под стражей и учреждения закрытого типа (предотвращение пыток), преступления на почве ненависти и язык вражды;
   - Государства-участники должны направить институтам ОБСЕ постоянно действующие приглашения для проведения мониторинговых миссий;

- Государства-участники должны обеспечить поддержку институтам ОБСЕ, выделяя внебюджетные средства и направляя прикомандированный персонал.

4. Повышение роли гражданского общества в деятельности по вопросам человеческого измерения
- следует обращаться к организациям гражданского общества (ОГО) за рекомендациями и предложениями на этапе подготовки заседаний и составления документов и проводить консультации на всех этапах работы;
- государства, готовящиеся принять на себя Председательство в ОБСЕ, должны заранее начинать консультации с организациями гражданского общества о тематических приоритетах и назначить контактное лицо по связям с НПО в своей Руководящей группе;
- организации ГО следует приглашать представлять свои рекомендации на пленарном заседании Совета министров;
- институты ОБСЕ должны консультироваться с ОГО перед разработкой своих программных приоритетов и проектной деятельности и привлекать экспертов гражданского общества к реализации программных мероприятий;
- Секретариату ОБСЕ следует назначить контактное лицо по связям с ОГО, систематически взаимодействовать с ОГО, запрашивать у них информацию и рекомендации, особенно по вопросам мониторинга человеческого измерения, ситуации с безопасностью в зонах конфликтов и ранних признаков эскалации конфликтов;
- миссии наблюдателей ОБСЕ должны назначать контактное лицо по взаимодействию с НПО и постоянно поддерживать контакты с местным и международным гражданским обществом.

5. Усиление роли государств-участников
- сместить акценты с критики других государств и защиты своего государства от критики на добровольную отчетность, принятие добровольных обязательств и планов действий, тесное сотрудничество с БДИПЧ, ПССМИ и ВКНМ и оказание им поддержки;
- направить постоянно действующие приглашения наблюдательным миссиям БДИПЧ, ПССМИ и ВКНМ;
- более активно и эффективно использовать неконсенсусные механизмы для реагирования на чрезвычайные ситуации в области человеческого измерения и на затяжные и грубые нарушения.

6. Реформирование мероприятий в области человеческого измерения
- изменить календарный план, чтобы выделить больше времени на работу в период между Заседанием по реализации мер по вопросам человеческого измерения (HDIM) и встречей Совета министров;
- изменить формат проведения встреч, чтобы уделить основное внимание обсуждению путей решения проблем;
- принять постоянно действующую повестку дня HDIM и посвятить в ней больше времени основным свободам.

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРИОРИТЕТЫ

VII. Поддержка коалиции сербских НПО и гражданского общества в странах Западных Балкан
- институциональная поддержка;
- помощь в решении задач в приоритетных для местных НПО тематических направлениях.

VIII. Поддержка гражданского общества Украины
- наблюдательные миссии;

- распространение информации;
- экспертная помощь в осуществлении реформ.

IX. Поддержка гражданского общества Азербайджана

- акции солидарности с заключенными и подвергающимися преследованию активистами;
- помощь активистам и юристам, представляющим интересы заключенных активистов;
- наблюдательные миссии;
- привлечение внимания и поддержки на международном уровне.

РЕАГИРОВАНИЕ НА КРИЗИСЫ

X. Извлечь уроки из кризиса в Украине

- реформировать механизмы ОБСЕ для эффективного реагирования на кризисы в сфере безопасности;
- обсудить отношения между государствами и этническими меньшинствами в других государствах (тема Больцанских рекомендаций);
- принять меры в отношении манипулирования свободой СМИ в ходе конфликтов с целью пропаганды, распространения образа врага, разжигания ненависти, национализма и милитаризма;
- включить в сферу деятельности ОБСЕ тематику «работы с историческим прошлым», в том числе вопросы различных интерпретаций истории, ответственности за прошлые преступления, включая военные преступления, и недавний опыт этнических конфликтов;
- улучшить координацию и сотрудничество с другими международными механизмами;
- обеспечить регулярный обмен информацией между миссиями мониторинга и ОГО.

Тревожные тенденции в области соблюдения основных прав человека в регионе ОБСЕ

Свобода выражения мнений

В 2014 году государства-участники ОБСЕ по-прежнему не в полной мере соблюдали взятые на себя обязательства в области человеческого измерения, относящиеся к свободе выражения мнений и информации. Источником особой озабоченности стали серьезные нарушения в связи с вооруженным конфликтом в Украине. Права на свободу выражения мнений и доступ к информации, являющиеся частью этих обязательств, продолжают нарушаться посредством физических нападений и запугивания журналистов и активистов, а также в результате безнаказанности подобных нападений, политически мотивированных арестов, отсутствия свободных и независимых СМИ, ограничения свободы Интернета и других форм вмешательства государства в осуществление этих прав - например, массовой слежки (контроля и наблюдения).

Физическая безопасность журналистов и правозащитников и безнаказанность нападений на них

Серьезную озабоченность вызывает проблема с безопасностью журналистов и активистов в Украине, особенно в восточных районах страны, где идет вооруженный конфликт, и в Крыму. По данным Института массовой информации, в 2014 году в Украине были убиты семь журналистов и сообщалось о 270 случаях нападений на журналистов. В зоне вооруженного конфликта в восточной Украине журналисты подвергаются не только незаконному лишению свободы, но также пыткам и другим видам жестокого обращения.

В России виновные в преступлениях против журналистов пользуются высокой степенью безнаказанности за деяния различной тяжести – от угроз и нападений до убийств. Создание атмосферы страха, широкое распространение практики самоцензуры и ограничения информационных потоков мешают формированию хорошо осведомленного и активного общества, способного осуществлять свои права и активно участвовать в развитии подлинно демократического управления[2].

Как и в предыдущие годы, в 2014 году расследования нападений, убийств и преследований журналистов и правозащитников омрачались задержками, препятствиями и отсутствием политической воли для изучения возможной связи этих преступлений с профессиональной деятельностью жертв. В России убийства журналистов – например, Ахмеднаби Ахмеднабиева в июле 2013 года и Тимура Куашева в августе 2014 года, в сочетании с полным провалом расследования этих нападений, приводит в результате к полной безнаказанности виновных, поскольку расследования либо не проводятся вообще, либо не являются незамедлительными и эффективными. На это указывает отсутствие результатов расследований – например, заказчики убийства в 2006 году Анны Политковской по-прежнему на свободе, а следствие по делам об убийстве Натальи Эстемировой (в 2009 году) и Хаджимурада Камалова (в 2011 году) почти или совсем не продвигается вперед[3].

В Азербайджане в августе 2014 года был жестоко избит журналист Ильдар Насибов.

[2] http://www.article19.org/data/files/medialibrary/37399/Russia-Report-EN-(web).pdf
[3] http://www.article19.org/resources.php/resource/37695/en/unhrc:-oral-statement-on-impunity-for-attacks-against-journalists-in-russia#sthash.uQkU05cT.dpuf

Политически мотивированные аресты журналистов и общественных активистов

В ряде стран ОБСЕ против критически настроенных журналистов и активистов, публично выступающих за свободу слова, фабрикуют ложные обвинения – от уклонения от уплаты налогов до хулиганства. В таких случаях серьезной проблемой является отсутствие независимого суда, поскольку именно независимая судебная система служит важнейшей защитой от произвольного задержания и ареста[4].

В Азербайджане Расул Джафаров – активист, получивший известность благодаря своим кампаниям за свободу художественного самовыражения и в поддержку политических заключенных, был обвинен в уклонении от уплаты налогов, незаконном предпринимательстве и злоупотреблении служебным положением. Сейчас он без каких-либо правовых оснований содержится в следственном изоляторе. Журналисты Сеймур Хази и Халид Гараев также подверглись задержаниям по сфабрикованным обвинениям в хулиганстве.

В Беларуси только в период с января по июль 2014 года сообщалось о 22 случаев задержания и допросов журналистов милицией, поскольку власти различных уровней продолжают вмешиваться в законную профессиональную деятельность журналистов и препятствовать сотрудникам СМИ в освещении событий[5].

В Узбекистане журналист Сид Янышев в июле 2014 года подвергся судебному преследованию и штрафам.

На всей территории Европы и Центральной Азии активисты-экологи и журналисты сталкиваются с серьезными трудностями при попытках обеспечить доступность и распространение экологической информации и инициировать общественное обсуждение экологических проблем. Даже в странах с давними демократическими традициями, в том числе в Великобритании и в Нидерландах, используются незаконные методы с целью заставить замолчать тех, кто высказывается об экологических опасностях[6].

Отсутствие свободы средств массовой информации

Свобода СМИ подвергается ограничениям во всем регионе ОБСЕ посредством репрессивного законодательства и различных видов экономического давления, непрозрачной структуры собственности медиа-компаний и экономической дискриминации в отношении медийных организаций, критикующих власти. Например, азербайджанская газета «Азадлыг», удостоенная международных наград, в июле 2014 года была вынуждена прекратить выпуск печатной версии из-за интенсивного экономического давления[7].

[4] Венский документ 1989 г., 23,1; Московский документ 1991 г., 23.1.
[5] Белорусская ассоциация журналистов - нападения на журналистов и сотрудников СМИ (январь - июнь 2014 г.), http://baj.by/sites/default/files/monitoring_pdf/attacks_against_journalists_and_media_staff_january_-_june_2014.pdf
[6] A Dangerous Shade of Green: Threats to Environmental Human Rights Defenders and Journalists in Europe ("Опасный оттенок зеленого: угрозы в адрес правозащитников-экологов и журналистов в Европе") - http://www.article19.org/resources.php/resource/37608/en/a-dangerous-shade-of-green:-threats-to-environmental-human-rights-defenders-and-journalists-in-europe#sthash.CB0H23qH.dpuf
[7] Azadliq editor not hopeful for future of Azerbaijan's last independent daily (Редактор «Азадлыг» не питает надежд относительно будущего последней независимой газеты Азербайджана) , http://www.indexoncensorship.org/2014/08/azerbaijan-last-independent-daily-stops-printing/

В Казахстане в феврале 2014 года власти закрыли «Правдивую газету» за незначительные нарушения (например, неправильно указанную информацию о тираже газеты), а затем в апреле 2014 года подобным же образом в судебном порядке запретили выпуск «Ассанди-Таймс». В сентябре 2014 года власти также заблокировали доступ к сайту информагентства «Фергана.Ру» - по-видимому, из-за статьи о росте этнической напряженности после уличной драки на юге страны.

Два самых репрессивных государства региона, Узбекистан и Туркменистан, по-прежнему держат все средства массовой информации под строжайшим государственным контролем. В Узбекистане на данный момент не существует независимых средств массовой информации, хотя некоторые представители маргинализованного журналистского сообщества страны публикуют статьи в зарубежных информационных агентствах, часто под псевдонимами. В Туркменистане все СМИ сохраняют лояльность политике государства, сосредоточив основное внимание на дальнейшем формировании культа личности президента Бердымухамедова.

В Таджикистане продолжают использоваться уголовные «статьи о клевете» для судебной травли независимых СМИ. В феврале 2014 года ведущее независимое информационное агентство «Азия-Плюс» было оштрафовано на сумму около 4500 евро за якобы нанесенное «оскорбление интеллигенции страны».

Клевета продолжает оставаться уголовным преступлением во многих странах региона ОБСЕ, что также пагубно сказывается на свободе выражения мнений.

В Азербайджане в отношении Хадиджи Исмаиловой, занимающейся журналистскими расследованиями, продолжается кампания дискредитации, включая шантаж, уголовное преследование и запрет на выезд за границу с целью заставить журналистку замолчать[8]. Другая журналистка – Арзу Гейбулла, подверглась кампании запугивания в социальных сетях за свою работу в армянской газете «Агос» с офисом в Стамбуле[9].

Ограничения свободы слова в интернете

По мере того как интернет становится все более важной площадкой с точки зрения свободы слова, правительства стран региона ОБСЕ все чаще прибегают к законодательным запретам и другим мерам для ограничения свободы выражения мнений в интернете, особенно в случае открытого несогласия с политикой властей. По-прежнему в разных странах, в том числе в **России** и **Беларуси**, существуют черные списки сайтов, содержащих, с точки зрения властей, «вредный контент».

В **Великобритании** несколько человек были осуждены и приговорены к тюремному заключению за размещение «грубо оскорбительных» сообщений в соцсетях Twitter и Facebook. Наряду с этим государство рекомендует интернет-провайдерам устанавливать по умолчанию фильтры контента при подключении к интернету абонентов в Великобритании. Хотя пользователь может отказаться от фильтра, остается непонятным, какие категории нежелательного контента подлежат фильтрации, а также не существует системы обжалования необоснованной блокировки сайтов.

[8] Азербайджан: прекратить травлю и судебное преследование журналиста, ведущего журналистские расследования - http://www.article19.org/resources.php/resource/37735/en/azerbaijan:-stop-harassment-and-legal-action-against-leading-investigative-journalist#sthash.gRP8iehu.dpuf

[9] Азербайджан: угрозы в адрес журналиста Арзу Гейбуллы, http://www.indexoncensorship.org/2014/10/azerbaijan-journalist-arzu-geybullayeva-threatened/

В **Таджикистане** власти неоднократно на протяжении 2013 и 2014 годов блокировали социальную сеть Facebook, ссылаясь на то, что пользователи сети размещают негативную информацию о стране. Ограничивающие свободу интернета законы **Турции** привели к широкому применению цензуры онлайн-контента. В последние годы в Турции были заблокированы тысячи новостных сайтов и социальные медиа-платформы, такие как YouTube и Twitter.

Массовая слежка и другие виды вмешательства в частную жизнь, несовместимые с принципами демократического общества

Право на свободу выражения мнений находится под угрозой в результате чрезмерных и непрозрачных действий государства под предлогом защиты национальной безопасности. Объектами подобных действий государства часто становятся люди, сигнализирующие о нарушениях или занимающиеся журналистскими расследованиями. В ответ на разоблачения Эдварда Сноудена власти **Великобритании** стали оказывать давление на газету «Гардиан», а также задержали на основании законодательства о национальной безопасности Давида Миранду – партнера журналиста «Гардиан» Гленна Гринвальда. Также выяснилось, что спецслужбами **Великобритании** велся регулярный перехват конфиденциальной (привилегированной) информации по делам особой важности, связанным с вопросами безопасности. Между тем, правоохранительные органы в рамках британского законодательства уже пользуются широкими полномочиями по отслеживанию и сбору частных сообщений, передаваемых и получаемых журналистами, что ставит под угрозу анонимность их источников. В более широком плане все больше фактов указывают на то, что программы слежения (контроля и наблюдения), осуществляемые альянсом «Пяти глаз», куда входят **Великобритания** и **США**, негативно влияют на способность адвокатов, писателей, журналистов и обычных граждан свободно выражать свое мнение. В **США** иностранцам, чьи сообщения были перехвачены в рамках программ массового слежения, отказывают в эффективных средствах правовой защиты для оспаривания законности этих мер в американских судах.

Рекомендации

Государствам-участникам ОБСЕ:

1. Предотвращать нападения, убийства и травлю в отношении журналистов, сотрудников средств массовой информации, активистов гражданского общества и правозащитников. Когда подобные инциденты имеют место, обеспечить проведение независимого, быстрого и эффективного расследования и незамедлительно привлечь исполнителей и заказчиков к ответу[10].
2. Устранить иные препятствия, мешающие осуществлению права на свободу выражения мнений и принять эффективные меры поддержки и защиты лиц, осуществляющих свое право на свободу выражения мнений, включая журналистов, других представителей СМИ и гражданских активистов.
3. Содействовать развитию плюралистической медийной среды.
4. Обеспечить применение права на свободу мнений и их выражения в режимах он-лайн и офф-лайн.

[10] Конкретную возможность улучшить свою работу в этой области даст государствам-участникам реализация Совместной декларации «О преступлениях против свободы выражения мнения» (принятой четырьмя специальными докладчиками по вопросам свободы слова и выражения мнений, в том числе Представителем ОБСЕ по вопросам свободы СМИ 25 июня 2012 года).

5. Пересмотреть законодательство, политику и практику в области осуществления наблюдения и контроля и привести их в соответствие международным стандартам в области прав человека, учитывая воздействие такой деятельности на реализацию права на частную жизнь.

6. Внедрить эффективные меры защиты права на доступ к информации и воздерживаться от наказания лиц, сигнализирующих о нарушениях, за распространение информации в интересах общества в режимах он-лайн или офф-лайн. Такие лица, разоблачающие в интересах общества серьезные нарушения, должны в полной мере находиться под защитой закона, если они действуют добросовестно и на разумных основаниях считают, что раскрываемая ими информация в своих существенных аспектах правдива и указывает на нарушение. Такая защита должна быть предоставлена даже если раскрытие информации является нарушением закона или условий найма на работу.

ОБСЕ в целом:

Выполнить и проследить за выполнением рекомендаций Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ и в частности, содействовать реализации Совместной декларации «О преступлениях против свободы выражения мнения» 2012 года. Председательствующие в ОБСЕ страны, Постоянный совет, Комитет по человеческому измерению, Представитель по свободе СМИ, БДИПЧ и Парламентская Ассамблея ОБСЕ должны обеспечить согласованный, единый и скоординированный подход как к анализу ситуации со свободой выражения мнений во всем регионе ОБСЕ, так и к оказанию помощи государствам-участникам в реализации Совместной декларации. Новое законодательство и поправки к существующему законодательству должны быть совместимы с обязательствами ОБСЕ и международными стандартами. Государства-участники должны быть призваны к ответу за нарушения права на свободу выражения мнений.

Свобода собраний

В прошлом году ситуация с соблюдением свободы собраний в некоторых частях региона ОБСЕ продолжала ухудшаться. События в Украине усугубили опасения авторитарных лидеров относительно того, что массовые акции протеста могут представлять угрозу их власти, и побудили принять новые репрессивные меры для подавления свободы собраний. Например, в России дополнительно ужесточили законодательство о митингах, а участники так называемого протеста на Болотной площади в Москве в мае 2012 года были осуждены и приговорены к лишению свободы по несоразмерным обвинениям в «массовых беспорядках», что создало негативный прецедент[11]. По фактам незаконного и чрезмерного применения силы в отношении участников протестов на Майдане в Украине, в результате чего были убиты мирные граждане, до сих пор не проведено всестороннее, тщательное и беспристрастное расследование, а виновные не привлечены к ответу.

В целом мы серьезно обеспокоены тем, что законодательство и судебная практика во многих государствах ОБСЕ не соответствуют «Руководящим принципам свободы мирных собраний» БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии.

Особую озабоченность вызывают следующие проблемы:

- Принятие и применение законодательства о мирных собраниях, необоснованно ограничивающего реализацию этого права и устанавливающего непропорционально суровые санкции в отношении организаторов и участников мирных собраний за нарушение его положений;
- Продолжающееся применение де-юре или де-факто разрешительного, а не уведомительного порядка организации и проведения мирных собраний;
- Демонстрации, шествия и пикетирование допускаются только в определенных местах или по маршрутам, установленным властями;
- Размытость определения мирных собраний, когда любая акция протеста (включая флэш-мобы, подачу коллективных обращений, групповые требования встречи с государственным чиновником, сход граждан по месту жительства и т.д.) считается незаконным собранием, если на ее проведение не получено предварительное разрешение от властей;
- Разгон несанкционированных, но мирных демонстраций; непропорциональное применение силы сотрудниками правоохранительных органов и рост числа случаев жестоких действий полиции в отношении участников собраний; массовые задержания участников;
- Все более частое использование тактики «кетлинга», т.е. оцепления полицией протестующих с целью ограничения их свободы передвижения;
- Уголовное преследование организаторов и участников мирных протестов за незначительные нарушения; рост числа случаев уголовного преследования организаторов и участников собраний и вынесения им приговоров по несоразмерным обвинениям в организации «массовых беспорядков» или подобным; частые нарушения стандартов справедливого судебного разбирательства в таких делах;

[11] См. также доклад независимой международной экспертной комиссии на сайте http://6maycommission.org/sites/default/files/iec_report_eng.pdf

- Неспособность судебных органов во многих государствах-участниках ОБСЕ обеспечить защиту права на свободу собраний;
- Ограничение права на свободу мирных собраний отдельных групп и меньшинств, в том числе ЛГБТ.

Рекомендации

Государствам-участникам ОБСЕ:

Государствам-участникам ОБСЕ следует принять новое и улучшить существующее законодательство о мирных собраниях и реформировать практику, с тем чтобы гарантировать право на свободу собраний в соответствии «Руководящими принципами свободы мирных собраний» БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии, рекомендациям Дополнительной встречи по человеческому измерению в ноябре 2012 года в Вене и Форума гражданского общества в ноябре 2012 года, а также с существующей лучшей практикой. Законодательство и практика должны:

1. Четко и однозначно устанавливать гарантии презумпции в пользу свободы организации и проведения мирных собраний и обязанность органов власти оказывать поддержку гражданам при осуществлении ими права на свободу мирных собраний.
2. Усилить гарантии защиты от дискриминации в отношении осуществления права на свободу мирных собраний. Все граждане и общественные организации, включая объединения меньшинств (в том числе ЛГБТ) должны иметь возможность осуществлять свое право на свободу собраний без каких-либо помех или дискриминации.
3. Содержать четкую концептуальную основу с указанием того, какие формы мирных собраний подлежат регулированию.
4. Обеспечить уведомительную процедуру организации мирных собраний.
5. Указать виды мирных собраний, не требующих уведомления, с четкими положениями о количестве участников и о видах акций.
6. Не налагать ограничений на свободу мирных собраний и других гражданских действий, таких как флэш-мобы, возложение цветов к памятникам, коллективная подача обращений и т.д.
7. Содержать положения о проведении спонтанных собраний. Власти должны поддерживать проведение мероприятий такого рода, когда предварительное уведомление не представляется возможным из-за чрезвычайного характера событий, вызвавших общественный резонанс.
8. Содержать исчерпывающий перечень мест, где запрещено проводить мирные собрания или где их поведение ограничено. Власти должны руководствоваться принципом «видимости и слышимости», в соответствии с которым гражданские действия, послания которых адресованы конкретной целевой аудитории, должны происходить в пределах видимости и слышимости этой аудитории.
9. Четко определять процедуры согласования между организаторами собраний и соответствующими органами власти места, времени и порядка проведения мирных собраний.
10. Запретить ненадлежащее применение тактики «кетлинга» или иного ограничения права участников мирных собраний на свободу передвижения.

11. Установить порядок незамедлительного и эффективного, в том числе судебного, рассмотрения жалоб на отказ санкционировать мирное собрание.

12. Принять меры к тому, чтобы в ходе собраний использовались только адекватные средства обеспечения порядка, в том числе установить стандарты подготовки сотрудников правоохранительных органов по альтернативам применению силы, включая мирное урегулирование конфликтов, знание психологии толпы, владение методами убеждения, переговоров, медиации и использования технических средств для снижения необходимости применения огнестрельного оружия.

13. Следовать принципу «права человека являются частью общественного порядка». В связи с этим представители государственной власти, в том числе уполномоченные обеспечивать общественный порядок в ходе собраний, обязаны действовать в первую очередь с целью защиты общественных интересов и права на свободу мирных собраний, а в случае возникновения конфликта применять силу только в той степени, в какой этого требует ситуация, и в любом случае применять минимально необходимую силу.

Кроме того, государства-участники должны:

14. Обеспечить, чтобы никто не подвергался наказанию за мирное осуществление права на свободу собраний и чтобы любые санкции за нарушение разумных (соответствующих международным стандартам) правил, регулирующих проведение собраний, были строго пропорциональны тяжести правонарушения. Решения о наложении санкций должны рассматриваться судом в полном соответствии с принципами справедливого судебного разбирательства.

15. Проводить незамедлительное, тщательное и беспристрастное расследование всех утверждений о чрезмерном применении силы сотрудниками правоохранительных органов в отношении участников собраний; привлекать виновных к ответственности; предоставлять адекватную компенсацию потерпевшим.

БДИПЧ

БДИПЧ следует:

1. Активно продвигать свои «Руководящие принципы свободы мирных собраний» и добиваться их интеграции в национальное законодательство и практику государств, в том числе действуя через сеть партнерских НПО;

2. Расширить деятельность экспертной группы БДИПЧ/ОБСЕ по свободе собраний и привлекать группы гражданского общества из региона ОБСЕ к мониторингу и продвижению Руководящих принципов;

3. Осуществлять постоянное взаимодействие со Специальным докладчиком ООН по свободе собраний и ассоциаций, в том числе путем создания совместной рабочей группы по стандартам в области свободы собраний;

4. Рассмотреть возможность проведения экспертизы не только законодательных актов государств-участников, но и правоприменительной практики, особенно в отношении резонансных массовых протестных действий.

Свобода объединения

2014 год характеризовался довольно мрачной ситуацией в области реализации права на свободу объединения по всему миру, когда многие страны ОБСЕ служили своего рода лабораторией для разработки и реализации репрессивной практики, которая к настоящему времени уже вышла за пределы региона и стала частью глобальной волны репрессий против независимого гражданского общества. Ограничения свободы объединения в регионе ОБСЕ стали еще масштабнее и распространяются теперь не только на организации, ведущие деятельность в области демократии и прав человека, но и на гуманитарные организации и другие НПО, занимающиеся вопросами развития. Подавление свободы объединения происходит не только в таких глубоко авторитарных странах, как Туркменистан и Узбекистан, но и в демократических – например, в Венгрии или в Великобритании, где 30 января 2014 года был принят так называемый Закон о лоббировании, положения и процесс разработки которого вызвали весьма неоднозначную реакцию.

У каждого правительства имеются свои причины ограничивать деятельность гражданского общества, но есть и общие основания. В таких странах, как Россия и Азербайджан, правительство все больше боится своего в значительной степени бесправного населения после событий арабской весны и Евромайдана. Недоверие и подозрительность в отношении иностранных государств стали движущей силой государственной политики в столь разных странах, как Венгрия и Россия. И наконец, правительства региона ОБСЕ вершат расправу над гражданским обществом еще и потому, что видят, как успешно это удается другим государствам, и копируют законы и практику, которые наблюдают у других (включая практику западных демократий в рамках так называемой «войны с терроризмом»), что во многих случаях облегчается отсутствием внутренней или международной реакции на принимаемые репрессивные меры.

В 2014 году мы стали свидетелями роста законодательных ограничений и репрессий на всех участках цикла реализации права на свободу объединения – от создания объединения до его способности вести деятельность, привлекать средства, отстаивать свои требования, обращаться к обществу, взаимодействовать с государственными органами, вносить предложения в области политики и законотворчества и, наконец, прекращать свою деятельность. Особенно тревожными и распространенными являются тенденции законодательного и практического ограничения доступа к иностранному финансированию и навешивание ярлыка «иностранных агентов» на НПО, получающие такое финансирование, а также инициируемые государством кампании очернения и подавления гражданского общества, политической оппозиции и СМИ накануне выборов.

Во многих государствах НПО, получающих поддержку международных доноров, все чаще пытаются выставить как предателей и марионеток в руках враждебных иностранных правительств и делают объектом клеветнических кампаний в государственных СМИ. Эта практика в прошедшем году была особенно распространена в России, Азербайджане, Беларуси, Венгрии, Казахстане и Кыргызстане. Предыдущее правительство Украины было на грани подобных действий, но Евромайдан и смена правительства не позволили этому произойти.

В сентябре около десятка полицейских провели рейды в офисах двух неправительственных организаций в Будапеште. Эти две организации – Ökotárs и Demnet – входят в консорциум из четырех НПО, который администрирует гранты иностранных доноров организациям гражданского общества Венгрии. Это было продолжением начатого ранее в том же году наступления на гражданское общество, когда венгерские власти приказали Управлению государственного контроля (KEHI)

провести проверки 58 НПО, которые получали поддержку в рамках 20-летнего договора с Норвегией об укреплении гражданского общества в более бедных странах Европы.

В Великобритании, которую повсеместно считают страной с прогрессивным и благоприятным законодательством, гарантирующим независимость гражданского общества, принят Закон о лоббировании, регулирующий информационно-агитационную деятельность на протяжении всего избирательного цикла. Хотя этот закон, как утверждалось, ставил целью создать равные условия для всех участников избирательного процесса, по мнению Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу собраний и объединения Майны Киаи, на самом деле он лишь ограничивает возможность граждан, особенно участвующих в деятельности общественных организаций, выражать свою коллективную волю. При этом ограничения лоббистской деятельности корпораций остаются слабыми, так что основной удар этот закон наносит организациям гражданского общества.

Правительство Азербайджана развязало беспрецедентную травлю независимых НПО, достигшую своего пика в период с мая по ноябрь 2014 года, когда страна председательствовала в Комитете министров Совета Европы – организации, основанной на принципах прав человека. Новое законодательство создало зарегистрированным НПО дополнительные препятствия в работе и получении финансирования и серьезно ухудшило положение незарегистрированных НПО – к ним относятся известные правозащитные и продемократические объединения, которым несмотря на неоднократные попытки не удалось зарегистрироваться. Пакет законов, подписанных прошлой весной, предусматривает жесткие санкции за проведение банковских и иных операций в связи с грантами, предназначенными НПО, не имеющим государственной регистрации. Эти правила лишили незарегистрированные НПО доступа к финансированию в виде субгрантов от зарегистрированных организаций. И наконец, в октябре парламентом Азербайджана были приняты новые поправки к закону о грантах. Согласно этим поправкам, доноры обязаны регистрироваться, получать лицензию и представлять подробные обоснования своих грантов, а их проекты должны проходить проверку и получать одобрение соответствующих государственных органов Азербайджана. В мае отделом Генпрокуратуры по расследованию особо тяжких преступлений было начато очевидно политически мотивированное расследование в отношении около 20 неправительственных правозащитных организаций и аналитических центров, включая как азербайджанские НПО, так и филиалы иностранных организаций. В офисах НПО проводились обыски, изымались оборудование и документы, банковские счета организаций или их руководителей были незаконно заблокированы, а представителей организаций вызывали на допросы, запрещали им выезд из страны, а в некоторых случаях брали под стражу.

В России по крайней мере шесть неправительственных организаций уже были вынуждены закрыться, чтобы избежать жестоких санкций за отказ носить позорное клеймо «иностранного агента» и еще несколько рассматривают возможность самоликвидации. Ожидается, что их число будет расти после дополнительного ужесточения закона об «иностранных агентах» в июне, в результате чего Министерству юстиции разрешено по собственной инициативе вносить НПО в реестр «иностранных агентов». Новые положения сразу же вступили в силу, и на момент написания этого раздела в реестр «иностранных агентов» внесены 17 НПО, включая такие известные правозащитные организации, как Фонд «Общественный вердикт», Правозащитный центр «Мемориал», «Агора», «ЮРИКС», «Голос», Союз женщин Дона и Комитет солдатских матерей Санкт-Петербурга. Некоторые организации Министерство включило в реестр со ссылкой на судебные решения, а другие оказались в реестре несмотря на то, что еще не закончили процесс судебного обжалования решений о признании «иностранным агентом». Ранее том же году был расширен перечень оснований для внеплановых проверок НПО и, как сообщалось, началась новая волна проверок.

В Кыргызстане парламент в настоящее время обсуждает законопроект, способный серьезно ослабить сектор НПО, который, как это ни уникально для Центральной Азии, до сих пор успешно ведет свою деятельность с момента обретения страной независимости в 1991 году. Новый законопроект создан по образцу российского закона и почти дословно его воспроизводит. Закон Кыргызстана заставит организации гражданского общества регистрироваться в качестве «иностранных агентов» и соблюдать жесткие требования отчетности и аудита.

В Таджикистане правительство в настоящее время рассматривает законопроект, который потребует от НПО государственной регистрации всех грантов и пожертвований, полученных из международных и иностранных источников, прежде чем организация сможет воспользоваться этими средствами. Есть опасения, что это будет фактически равносильно требованию предварительного разрешения на использование средств, что предполагает прямое вмешательство государства в деятельность НПО и может привести к произвольным задержкам и отказам в регистрации грантов.

Ограничения доступа к финансированию и возможностей для осуществления деятельности гражданского общества остаются серьезной проблемой для Беларуси, Узбекистана и Туркменистана. Мы также обеспокоены сообщениями, что дискуссии о необходимости ужесточения законодательства об НПО ведутся в Армении и Казахстане.

Существующий в ряде государств-участников ОБСЕ запрет деятельности незарегистрированных или неформальных объединений противоречит международным нормам свободы объединения и по сути запрещает деятельность инициативных и волонтерских групп или организаций, утративших регистрацию по решению властей. Уголовная ответственность за деятельность от имени незарегистрированных объединений, существующая, к примеру, в Беларуси и Узбекистане, порождает серьезный риск судебного преследования гражданских активистов.

Рекомендации

Институтам ОБСЕ и государствам-участникам:

1. Государство, готовящееся принять на себя председательство в ОБСЕ, и государства-участники ОБСЕ должны поддержать инициативу БДИПЧ об издании совместно с Венецианской комиссией «Руководящих принципов по свободе объединения» путем открытого выражения политической поддержки этой инициативы и публичного обещания сотрудничества с БДИПЧ в деле практической реализации содержащихся в «Руководящих принципах» стандартов и рекомендаций.
2. БДИПЧ следует обеспечить, чтобы Руководящие принципы включали в себя не только подборку примеров лучшей практики, но и перечень международных стандартов, касающихся свободы объединения и функционирования институтов гражданского общества.
3. Базируясь на опыте подготовки Руководящих принципов, БДИПЧ должен создать постоянную группу экспертов по свободе объединения по аналогии с существующей группой экспертов по свободе собраний.
4. Институциональную структуру ОБСЕ в этой области следует усилить путем создания мандата Представителя по свободе объединения или Представителя по свободе объединения и собраний. На период до принятия консенсусного решения по этому вопросу государствами-участниками Председательство ОБСЕ должно назначить такого представителя на временной основе.

Безопасность правозащитников

Несмотря на два позитивных события, которых давно добивалось гражданское общества – а именно, принятие «Руководящих принципов ОБСЕ по защите правозащитников» и освобождение известного правозащитника Алеся Беляцкого в **Беларуси**, в целом за прошедший год возможности для правозащитников вести работу в регионе ОБСЕ сократились. Проблема безопасности правозащитников по-прежнему вызывает серьезную озабоченность.

На выдающихся активистов-правозащитников продолжают оказывать давление. Азимжан Аскаров (**Кыргызстан**) с 15 июня 2010 года находится в тюрьме на пожизненном сроке наказания по сфабрикованным обвинениям, несмотря на доказательства применения пыток и несправедливого, политически мотивированного судебного разбирательства, а тем временем его здоровье стремительно ухудшается.

Постоянно поступает новая информация о тюремных сроках для правозащитников и о жестоком и бесчеловечном обращении с ними в тюрьме. После того, как в этом году **Азербайджан** принял председательство в Совете Европы, в стране были арестованы несколько правозащитников по фальсифицированным обвинениям, в том числе в уклонении от уплаты налогов. В число арестованных правозащитников входят Лейла Юнус, директор Института мира и демократии, ее муж Ариф Юнус, Расул Джафаров, один из основателей Клуба прав человека – организации, вынужденной в этом году фактически прекратить свою деятельность из-за давления на незарегистрированные объединения, а также Интигам Алиев, председатель Общества правового просвещения. Эти правозащитники находились на переднем крае продвижения прав человека в Азербайджане, в том числе на международном уровне; их аресты повсеместно осуждают и считают местью за их деятельность в области прав человека. Среди правозащитников, отбывающих сейчас тюремные сроки в Азербайджане – Анар Мамадли и Башир Сулейманлы, приговоренные в мае 2014 года к 5,5 и 3,5 годам лишения свободы, соответственно, по обвинениям, подобным тем, которые выдвинуты против недавно арестованных правозащитников. Кроме того, существуют обоснованные опасения дальнейших арестов среди активистов-правозащитников. В частности, есть такие опасения в отношении председателя ИСБР и известного защитника прав человека и свободы СМИ Эмина Гусейнова.

В **Украине,** в частности, на территориях, контролируемых Российской Федерацией и пророссийскими незаконными вооруженными формированиями, в отношении правозащитников и активистов применяется запугивание, они становятся жертвами насильственных исчезновений, пыток и произвольных превентивных задержаний. В Крыму правозащитники сталкиваются с ограничениями выезда и въезда на территорию полуострова.

В **России** ведется целенаправленное преследование правозащитников, которые фиксируют и публикуют сведения о жертвах среди российских военнослужащих на востоке Украины и о нарушениях прав человека в Крыму. В начале сентября, после того как организация «Солдатские матери Санкт-Петербурга» обнародовала информацию о возможном значительном числе жертв среди российских солдат на востоке Украины, офис организации, а также квартиры и автомобили членов организации подверглись вторжениям и физическим нападениям. 1 июля 2014 года в Воронеже произошло еще одно нападение, жертвой которого стал известный правозащитник и член Совета при Президенте РФ по правам человека Андрей Юров, получивший химические ожоги первой степени. Это произошло после того, как он выступил с публичными заявлениями о нарушениях прав

человека в Крыму и о конфликте на востоке Украины. 17 октября 2014 года 73-летняя правозащитница Людмила Богатенкова, глава комитета солдатских матерей г. Буденновска Ставропольского края, была заключена под стражу по обвинению в мошенничестве. Два дня она провела под стражей, а затем после резкого ухудшения состояния здоровья была освобождена. В последнее время Людмила Богатенкова расследовала факты смерти российских солдат, которых, по различным данным, незаконно отправили в Украину.

Еще одной заметной тенденцией стало во многих странах все более широкое применение законодательства с целью ограничения деятельности правозащитников. С особой очевидностью эта тенденция проявилась в **России, Азербайджане, Беларуси** и странах **Центральной Азии**. Активные попытки государств добиться маргинализации правозащитного движения, особенно в **России, Беларуси и Азербайджане**, оказывают серьезное негативное воздействие на законную деятельность активистов. Во многих странах правительства используют государственные СМИ в попытках изобразить правозащитные организации как предателей.

Еще одной негативной новой тенденцией стали участившиеся нападки на саму концепцию прав человека. Представители государства вплоть до самых высоких уровней ведут разговоры об ином понимании прав человека и о необходимости защиты так называемых «традиционных ценностей», что угрожает подорвать существующую международную систему универсальных прав человека и привести к законодательным инициативам, направленным на ограничение взаимодействия с международными организациями, дискриминацию по признаку сексуальной ориентации, ограничению свободы слова и произвольным ограничениям других свобод. Правозащитная деятельность в настоящее время приравнивается к политической, и в этой связи предпринимаются различные шаги с целью ее ограничения или даже запрета, а правозащитников при этом изображают «агентами Запада», действующими против национальных интересов. В **Кыргызстане** в попытке ограничить деятельность гражданского общества вновь внесен на рассмотрение законопроект, аналогичной российскому законодательству об «иностранных агентах».

В 2014 году также наблюдался рост случаев травли и препятствий деятельности активистов, которые продвигают и защищают права ЛГБТ в **России, Беларуси, Армении и Кыргызстане**. Лишь за последние несколько месяцев парламентом Кыргызстана был предварительно одобрен законопроект, подобный уже принятому в России закону и устанавливающий уголовную ответственность за любые действия, способствующие формированию «позитивного мнения о нетрадиционных формах сексуальных отношений» с наказанием до года лишения свободы. Российский закон о запрете «гей-пропаганды» с момента своего вступления в силу используется в качестве инструмента дискриминации; активисты сообщают о регулярных срывах публичных мероприятий в поддержку прав ЛГБТ в течение всего прошедшего года.

Правительства продолжают практику ограничения деятельности, оказания давления и арестов в отношении активистов-правозащитников в связи с их законной деятельностью в рамках выборов. В **России** 13 сентября 2014 года неизвестные напали на квартиру правозащитницы Натальи Звягиной в Воронеже накануне выборов губернатора Воронежской области. Наталья Звягина работала координатором воронежского отделения Ассоциации «Голос» – ведущей российской организации по наблюдению за выборами.

Правозащитники **Центральной Азии** и **Кыргызстана** также испытывают усиливающееся давление, включая угрозы членам их семей со стороны служб госбезопасности и радикальных групп. В качестве очередной попытки помешать деятельности НПО в Кыргызстане была развернута национальная кампания их очернения в СМИ, выходящих на кыргызском языке. В декабре 2013 года было

совершено нападение на квартиру правозащитницы Толекан Исмаиловой, а офис ее организации дважды подвергся ограблению. В марте был вынужден покинуть страну известный киргизский правозащитник Илья Лукаш после того, как группа радикальных экстремистов сожгла его портрет перед зданием Посольства США в связи с его активным противодействием вступлению Кыргызстана в Таможенный союз.

Власти **Сербии** редко выступают с осуждением или как-либо публично реагируют на угрозы, физические нападения и случаи подстрекательства к насилию и вражде, исходящие от экстремистских групп в отношении НПО и правозащитников. Экстремистские организации правого толка избрали объектом своих нападок организации и активистов, которые работают с наследием прошлого и предупреждают о недопустимости сербского национализма. Движение «Naši» распространило в социальных сетях список «30 главных ненавистников и предателей Сербии среди общественных деятелей», содержащий фамилии многих правозащитников. Несколько месяцев продолжалась сопровождающаяся угрозами убийства кампания, направленная против председателя Сербского Хельсинкского комитета по правам человека Сони Бисерко после утечки информации о том, что она согласилась выступить в качестве свидетеля в Международном суде ООН по делу Хорватии против Сербии о геноциде. НПО «Женщины в черном» несколько раз подверглись физическому нападению. Три года назад был разрушен их офис в центре Белграда, причем полиция так и не установила виновных. «Женщинам в черном» в очередной раз угрожали смертью в сети Facebook в марте 2014 года, когда официальный представитель Управления по борьбе с терроризмом Радомир Почуча (Radomir Počuča) призвал хулиганов линчевать активисток «Женщин в черном» после проведения ими мемориальной акции по случаю 15-летия этнических чисток албанцев в Косово. Передовица газеты «Вечерние Новости» за авторством главного редактора Ратко Дмитровича (Ratko Dmitrović) призвала запретить публичные выступления Елены Милич (директора Центра евро-атлантических исследований) и Сони Бисерко (председателя Хельсинкского комитета), называя их известными «антисербскими деятелями» и «предателями».

Подобные нападки на правозащитников в средствах массовой информации и в выступлениях государственных должностных лиц имели место в 2014 году также в **Венгрии** и **Болгарии**, где правозащитников называли «марионетками иностранных государств» и «предателями» за то, что их организации получают финансирование из зарубежных источников.

Рекомендации

Государствам-участникам ОБСЕ

1. Принять на себя обязательства по реализации недавно принятых БДИПЧ «Руководящих принципов по защите правозащитников» и предпринять шаги по интеграции в национальное законодательство международных норм о защите правозащитников, включая их доступ к финансовым ресурсам.
2. Обратиться с просьбой к БДИПЧ и Венецианской комиссии о проведении оценки существующего законодательства, касающегося работы правозащитников, и отменить ограничительные и чрезмерно строгие законы.
3. Публично признать важную роль правозащитников и оповещать публично и своевременно обо всех случаях, когда правозащитники находятся в опасности.
4. Содействовать свободному перемещению правозащитников по всему региону ОБСЕ на основании обязательства ОБСЕ способствовать мониторингу ситуации с человеческим измерением в государствах-участниках.

5. Дать указание дипломатическим миссиям посещать правозащитников, находящихся в местах лишения свободы, и присутствовать на судебных процессах над правозащитниками.
6. Принять меры к тому, чтобы прибывающие с визитами из столиц государств ОБСЕ дипломатические миссии и правительственные чиновники знали и соблюдали «Руководящие принципы БДИПЧ по защите правозащитников», аналогичные «Руководящие принципы ЕС», недавно принятые «Руководящие принципы Швейцарии» и другие подобные документы, призванные обеспечить безопасность правозащитников.
7. Усилить защиту правозащитников в зонах военных конфликтов.
8. Обеспечить доступ правозащитников к ресурсам из-за рубежа и к международным образовательным программам по правам человека.
9. Упростить выдачу правозащитникам въездных виз, по возможности долгосрочных и многократных.

Политическим органам и институтам ОБСЕ

1. Государство, готовящееся принять на себя председательство в ОБСЕ, и государства-участники ОБСЕ должны поддержать недавно принятые «Руководящие принципы по защите правозащитников» путем открытого выражения политической поддержки «Руководящих принципов» и публичного обещания сотрудничества с БДИПЧ в деле практической реализации содержащихся в них стандартов и рекомендаций.
2. Государство, председательствующее в ОБСЕ, и БДИПЧ должны реагировать на особо тяжкие случаи преследования правозащитников – например, произвольные задержания, аресты и обвинительные приговоры – и принимать соответствующие меры по урегулированию ситуации.
3. БДИПЧ следует активно предпринимать шаги по продвижению недавно принятых «Руководящих принципов по защите правозащитников» и оказывать помощь государствам-участникам в их реализации.
4. БДИПЧ следует взаимодействовать со Специальным докладчиком ООН по вопросу о положении правозащитников, Комиссаром по правам человека Совета Европы, докладчиком ПАСЕ по положению правозащитников и другими соответствующими международными организациями и механизмами по созданию механизма совместных действий и принятия совместных документов.
5. БДИПЧ совместно с Представителем по вопросам свободы СМИ следует разработать образовательные курсы для журналистов по вопросам деятельности правозащитников.
6. Представителю по вопросам свободы СМИ следует реагировать на клеветнические кампании против правозащитников в средствах массовой информации стран-участниц ОБСЕ.

Парламентской ассамблее ОБСЕ

Учредить мандат Специального докладчика по вопросу о положении правозащитников на пространстве ОБСЕ и создать группу экспертов для оказания содействия в продвижении политических предложений на эту тему.

Институтам ОБСЕ и государствам-участникам

1. Учредить пост Специального представителя по защите правозащитников с мандатом, аналогичным мандату Представителя по вопросам свободы средств массовой информации. Этот механизм должен дополнить и поддержать работу Специального докладчика ООН по

правозащитникам и поднять действия ОБСЕ на уровень, достигнутый африканскими и межамериканскими региональными органами, уже создавшими такие механизмы.

2. Работать над принятием новых ясно сформулированных обязательств ОБСЕ по защите правозащитников.
3. Включить в стандартную повестку дня Заседания по реализации мер по вопросам человеческого измерения сессию по обсуждению положения правозащитников.
4. Как можно скорее провести Дополнительное совещание по человеческому измерению, посвященное этой теме.
5. Усилить потенциал быстрого реагирования ОБСЕ в случаях, когда правозащитники находятся в опасности или нуждаются в срочной помощи и их ситуация должна быть срочно рассмотрена на самом высоком правительственном уровне.

Борьба с дискриминацией, нетерпимостью, преступлениями на почве ненависти и языком вражды и их предупреждение[12]

В последние годы мы стали свидетелями нового подъема дискриминации, расизма и ксенофобии во всем регионе ОБСЕ, проявляющегося в росте насилия на почве ненависти, языка вражды и других актов нетерпимости в отношении этнических и религиозных меньшинств, народов рома и синти, мигрантов, ЛГБТ и других уязвимых групп.

Некоторыми государствами-участниками в последнее время были приняты новые дискриминационные законы и применялась дискриминационные практики в отношении этих групп – в частности, ЛГБТ и мигрантов, в нарушение основополагающего принципа недопустимости дискриминации, закрепленного в международных договорах о правах человека и конкретизированного в обязательствах ОБСЕ. Поступая таким образом, эти государства фактически поощряют нетерпимость и ненависть по отношению к меньшинствам. Проблема усугубляется отсутствием адекватного расследования подобных преступлений и непринятием мер для привлечения виновных к ответу, что создает атмосферу безнаказанности и вседозволенности.

Одной из наиболее тревожных тенденций в последние годы стал рост организованной дискриминации, расизма, ксенофобии и нетерпимости в форме расистских и крайне-правых политических движений и партий во всем регионе ОБСЕ, что в очередной раз было продемонстрировано в ходе выборов в Европейский Парламент в мае 2014 года. Такое развитие событий часто бывает связано с крайними формами национализма и идеологий, подобных нацизму и фашизму. Они во все большей мере ставят под угрозу безопасность наших стран, углубляя противоречия между различными группами общества и порождая дальнейшие конфликты и экстремизм.

Особую обеспокоенность вызывают наметившиеся изменения в отношении общества к росту расизма, выражающиеся во все большем принятии организованных форм дискриминации, расизма, ксенофобии и нетерпимости, идеологий, подобных нацизму и фашизму, а также в отсутствии адекватного ответа на них со стороны ключевых общественных институтов. Эти изменения представляют собой серьезнейшую проблему для многих государствах-участников ОБСЕ. В ряде государств-участников ОБСЕ расистские и ксенофобные партии, в том числе имеющие представительство в национальных парламентах, систематически используют язык вражды, порождая широкий общественный резонанс и дополнительно нагнетая напряженность.

Хотя со времен Второй мировой войны в наших странах существует широкий консенсус относительно неприемлемости антисемитизма и расизма, праворадикальные движения и политики популистского толка с легкостью эксплуатируют другие виды фобий – такие, как нетерпимость к ЛГБТ или мигрантам, поскольку эти фобии еще не считаются неприемлемыми во многих государствах-участниках ОБСЕ. Будучи легкими и безопасными объектами для ненависти, ЛГБТ и мигранты оказываются в роли «козла отпущения». Чрезвычайно важно не забывать, что «все люди равны перед законом и имеют право без какой бы то ни было дискриминации на равную защиту со стороны закона», и добиваться того, чтобы дискриминация какому бы то ни было основанию стала

[12] Рекомендации данной главы сформулированы по итогам работы семинаров гражданского общества ОБСЕ, проходивших на протяжении 2014 года в Белграде, Вене, Душанбе и Тбилиси. Они были организованы совместно Платформой «Гражданская солидарность» и местными организациями гражданского общества при поддержке Швейцарии, председательствовавшей в ОБСЕ в 2014 году, и собрали более 150 представителей организаций гражданского общества со всего региона ОБСЕ, а также экспертов международных НПО и институтов ОБСЕ.

неприемлемой для наших обществ – будь то расизм, антисемитизм, исламофобия, ненависть к мигрантам или гомофобия.

ОБСЕ следует создать более всестороннюю и консолидированную программную и институциональную базу для эффективного противодействия дискриминации, преступлениям на почве ненависти, расизму, ксенофобии и другим формам нетерпимости. Не следует ограничиваться реагированием на конкретные проявления ненависти и случаи дискриминации в отношении отдельных меньшинств, но необходимо обратиться к общим корням этих проблем и охватить все уязвимые группы. В связи с этим следует проанализировать огромный опыт, накопленный за многие годы органами и институтами ОБСЕ в области борьбы с конкретными формами дискриминации и нетерпимости – такими, как антисемитизм, исламофобия и дискриминация в отношении рома и синти, и адаптировать этот опыт, чтобы противостоять всем существующим формам дискриминации и нетерпимости.

Рекомендации

БОРЬБА С НЕТЕРПИМОСТЬЮ И ДИСКРИМИНАЦИЕЙ

Государствам-участникам ОБСЕ

1. Тем государствам-участникам, которые еще не ратифицировали соответствующие международные договоры (Международную конвенцию о ликвидации расовой дискриминации, Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенцию о правах ребенка и Факультативный протокол к ней, Конвенцию о правах инвалидов и Факультативный протокол к ней, Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, а также Протокол № 12 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод) следует их ратифицировать без промедления.
2. Принять всестороннее законодательств о запрете дискриминации (о равных правах) на основе соответствующих международных правовых актов, запрещающих дискриминацию, а также лучшей международной практики, чтобы такое законодательство распространялось на различные проявления прямой и косвенной дискриминации и включало в себя как можно более исчерпывающий перечень оснований, по которым запрещена дискриминация, при этом оставив возможность для судебных органов добавлять к ним другие основания. В этой работе следует опираться на наиболее передовую практику, существующую в национальном законодательстве государств-участников ОБСЕ.
3. Изменить уголовный, трудовой и административно-процессуальный кодексы и другие законы в целях эффективной защиты от дискриминации, переложив бремя доказывания с предполагаемой жертвы на предполагаемого виновника.
4. Запрашивать международную правовую экспертизу БДИПЧ и Венецианской комиссии при разработке новых законов о противодействии дискриминации и преступлениям на почве ненависти или поправок в существующие законы.
5. Полностью реализовать на практике решения и рекомендации по борьбе с дискриминацией и преступлениями на почве ненависти, принятые международными органами по правам человека, в том числе судебными, квази-судебными, органами мониторинга и договорными органами, а также специальными процедурами – как в отдельных конкретных случаях, так и при принятии мер общего характера в отношении законодательства, политики и институтов.

6. Разработать и реализовать эффективные стратегии и планы действий по борьбе с дискриминацией, чтобы обеспечить эффективное применение законов и эффективное функционирование соответствующих институтов.

7. Создать национальные специализированные институты, отвечающие за борьбу с расизмом, ксенофобией и другими формами нетерпимости и дискриминации и за их предотвращение. При этом обеспечить в законодательстве и практике, чтобы национальные правозащитные институты были уполномочены рассматривать жалобы, связанные с дискриминацией.

8. Создать в правоохранительной системе горячую линию, куда могли бы обратиться с жалобами о преступлениях на почве ненависти и о дискриминации представители меньшинств и других уязвимых групп, жертвы и свидетели преступлений на почве ненависти.

9. Обеспечить быстрое, беспристрастное и эффективное расследование всех случаев дискриминации и преступлений на почве ненависти и выступить с публичным осуждением таких инцидентов. Обеспечить с помощью соответствующего законодательства и практики эффективное расследование всех сообщений жертв о предвзятом отношении к ним.

10. Обучать полицейских, прокуроров, судей и государственных служащих методам расследования, пресечения и предотвращения дискриминации, нетерпимости и преступлений на почве ненависти и приглашать БДИПЧ для оказания помощи в проведении таких тренингов.

11. Провести обучение работников жилищно-коммунального хозяйства, образовательных учреждений, служб занятости и медицинских организаций методам выявления дискриминационной практики и принятия анти-дискриминационных мер.

12. Включить в школьную программу занятия по воспитанию толерантности. При разработке учебных программ такого рода следует консультироваться с соответствующими ОГО и объединениями меньшинств.

13. Поручить органам образования пересмотреть учебные планы преподавания религиозных предметов в школах, чтобы обеспечить равный подход ко всем конфессиям и к нерелигиозности.

14. Разработать образовательную политику для продвижения таких ценностей, как толерантность, примирение, культурное разнообразие, инклюзивность и недискриминация, как среди населения в целом, так и в образовательных учреждениях, особенно учитывая историю конфликтов в регионе ОБСЕ и важность обращения к проблеме несправедливости, имевшей место в ходе военных конфликтов.

15. Прекратить практику притеснения и стигматизации НПО, правозащитников и активистов, занимающихся борьбой с дискриминацией и преступлениями на почве ненависти, и обеспечить им защиту от угроз и нападений со стороны негосударственных субъектов.

16. Обеспечить более активную поддержку объединениям гражданского общества и активистам, работающим по вопросам дискриминации, нетерпимости и преступлений на почве ненависти путем выделения ресурсов и создания возможностей для обмена опытом.

17. Содействовать сотрудничеству между НПО, общественными группами, сотрудниками правоохранительных органов и должностными лицами, формирующими политику в области пресечения и предотвращения дискриминации, нетерпимости и преступлений на почве ненависти.

18. Обеспечить в законодательстве и на практике участие национальных и этнических меньшинств в процессе принятия решений по поводу соответствующего законодательства и политики на национальном и местном уровне.

19. Обеспечить в законодательстве и на практике беспрепятственное развитие культуры и языка этнических, религиозных и культурных меньшинств, а также обеспечить в законодательстве и на практике выделение времени на национальных и местных телевизионных каналах и радиостанциях для программ на языках меньшинств.

20. Уделять более серьезное внимание правам инвалидов, в том числе проблеме бесправия лиц с психическими расстройствами. ОБСЕ и государства-участники должны занять более решительную позицию по вопросам правоспособности, в том числе в связи с избирательными правами. Гарантировать правоспособность, отменить систему опеки и субститутивную модель принятия решений (при котором право принимать решения передается третьим лицам).

21. Публично осудить и принять правовые меры в отношении политических партий и движений, разжигающих дискриминацию, ненависть и насилие.

22. Разработать и внедрить эффективные программы вовлечения мигрантов и меньшинств в жизнь общества и их социальную интеграцию.

23. Привести национальные планы действий в отношении рома и синти в соответствие с Маастрихтским планом действий ОБСЕ 2003 года и лучшими практиками его осуществления, обеспечить достаточное финансирование для реализации национальных планов действий в отношении рома и синти и внедрить механизмы оценки эффективности национальных планов в отношении рома и синти.

24. Отменить уголовную ответственность, там где она еще существует, за добровольные гомосексуальные отношения. Государства-участники должны принимать меры для эффективного и своевременного расследования преступлений на почве ненависти в отношении ЛГБТ и учитывать мотивы трансфобии и гомофобии в составе таких преступлений.

25. Воздержаться от принятия законов, запрещающих так называемую «пропаганду гомосексуализма», и отменить подобные законы, если они уже приняты.

26. Уделять повышенное внимание вопросам дискриминации в отношении детей. По мере возможности детей не следует разлучать с родителями, содержащимися под стражей. Преподаватели должны пройти подготовку по вопросам недопустимости дискриминации.

27. Обеспечить доступ к правосудию для всех жителей страны, независимо от их иммиграционного статуса, и гарантировать право на инклюзивное образование.

28. Использовать механизмы мониторинга свободы собраний для отслеживания дискриминационных действий до, во время и после проведения публичных собраний.

Политическим органам и институтам ОБСЕ, включая миссии на местах:

29. В связи с изменившимися условиями разработать новые консолидированные и углубленные обязательства по вопросам запрета дискриминации, учитывающие различные проявления прямой и косвенной дискриминации в отношении защищаемых групп на основе лучших практик и решений международных органов по правам человека, включая практику Комитета ООН по правам человека и ЕСПЧ за последнее десятилетие.

30. Разработать комплексный план действий ОБСЕ по борьбе с расизмом, ксенофобией, дискриминацией, преступлениями на почве ненависти и другими формами нетерпимости в целях объединения ресурсов и расширения сотрудничества между различными заинтересованными сторонами в рамках ОБСЕ, а также для укрепления сотрудничества с другими профильными международными институтами.

31. БДИПЧ следует разработать всесторонние руководящие принципы для государств-участников по преодолению расизма, ксенофобии, дискриминации, преступлений на почве ненависти и других форм нетерпимости посредством просветительской работы и молодежной политики, включая специальные образовательные методики по борьбе с расизмом, опираясь на имеющийся опыт БДИПЧ в области разработки учебных материалов по таким темам, как Холокост, противодействие исламофобии и обучение правам человека для различных социальных и профессиональных групп;

32. БДИПЧ следует разработать рекомендации по пересмотру школьных программ с целью устранения элементов, которые могут способствовать формированию негативных стереотипов, возбуждению ненависти и нетерпимости, а также рекомендации по борьбе с буллингом (издевательством в школах).

33. Следует обновить и уточнить терминологию ОБСЕ в области борьбы с дискриминацией и преступлениями на почве ненависти, чтобы привести ее в соответствие с наиболее прогрессивными подходами.

34. БДИПЧ совместно с Венецианской комиссией следует провести экспертизу законодательства государств-участников ОБСЕ на предмет дискриминационных положений в отношении мигрантов, ЛГБТ, рома и синти, религиозных меньшинств и других групп и издать рекомендации; государствам-участникам следует делать запросы на такие экспертизы и выполнять рекомендации, составленные по итогам экспертиз;

35. БДИПЧ следует организовать экспертные консультации по методам борьбы с нарушениями основных прав, в том числе с возбуждением ненависти, в контексте проведения выборов в государствах-участниках; при этом можно, помимо прочего, воспользоваться существующими инструментами – такими, как миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами и экспертная группа по вопросам регулирования деятельности политических партий;

36. ОБСЕ следует усилить координацию и сотрудничество между БДИПЧ, Представителем по вопросам свободы СМИ, Верховным комиссаром по делам национальных меньшинств и Личными представителями Действующего председателя по вопросам толерантности и недискриминации.

37. Личным представителям Действующего председателя ОБСЕ по вопросам толерантности и недискриминации следует сделать свою работу более заметной и усилить сотрудничество с гражданским обществом (в том числе добиваться более широкого освещения в СМИ своих поездок по странам, шире распространять свои доклады и активнее участвовать в мероприятиях международного и национального уровня по тематике своих мандатов, в том числе в мероприятиях, организуемых ОГО).

38. Следует усилить Контактный центр ОБСЕ по вопросам рома и синти. Данную модель необходимо тиражировать, чтобы создать подобные структуры по защите других меньшинств и уязвимых групп.

39. Политические органы и институты ОБСЕ должны укреплять сотрудничество с другими профильными межправительственными органами по проблемам расизма и ксенофобии (Агентством ЕС по основным правам, Европейской комиссией против расизма и нетерпимости, Специальным докладчиком ООН по расизму и т.д.).

40. БДИПЧ должно помочь государствам-участникам в сборе статистических данных о дискриминации и преступлениях на почве ненависти и обеспечить сравнимость данных разных государств.

41. БДИПЧ и миссии на местах должны помочь государствам-участникам в области обучения судей, полиции и других должностных лиц по вопросам этнического, религиозного и сексуального разнообразия, прав меньшинств, а также по вопросам эффективной защиты представителей меньшинств в ситуациях повышенной уязвимости, особенно при содержании под стражей.

42. Департамент БДИПЧ по толерантности и недискриминации (TNDD), Верховный комиссар по национальным меньшинствам и Личные представители Действующего председателя ОБСЕ по вопросам толерантности и недискриминации (PRTND) должны организовать обсуждения с государствами-участниками по разработке планов действий по борьбе с дискриминацией и формированию толерантности. Если такие планы действий будут приняты, TNDD должен помогать государствам-участникам в реализации этих планов и вести мониторинг их осуществления.

43. Председательствующее в ОБСЕ государство должно публично и последовательно отстаивать позицию о том, что религиозные верования и традиционные ценности не могут служить оправданием дискриминации и преступлений на почве ненависти.

БОРЬБА С ПРЕСТУПЛЕНИЯМИ НА ПОЧВЕ НЕНАВИСТИ

Государствам-участникам ОБСЕ:

1. Принять законодательство об уголовной ответственности за насильственные инциденты на почве ненависти и избегать принятия законов, которые являются дискриминационными или повышают вероятность преступлений на почве ненависти.

2. Внести изменения в законодательство и практику по пресечению и профилактике преступлений на почве ненависти, в том числе дать правовое определение преступлений на почве ненависти и защищаемых характеристик с учетом всех групп риска, создать системы регистрации и сбора статистических данных о преступлениях на почве ненависти, системы оказания помощи жертвам и т.д. Эта работа должна быть основана на примерах лучшей практики и на решениях международных органов, включая Директивы ЕС, Практическое руководство БДИПЧ по преступлениям на почве ненависти, мнения Комитета ООН по правам человека и практику ЕСПЧ за последнее десятилетие. Перечень защищаемых характеристик должен быть основан на этих решениях и включать в себя, среди прочего, сексуальную ориентацию, гендерную идентичность, а также физическую и психическую инвалидность.

3. Явным образом дать правовые определения в национальном законодательстве таких понятий, как мотив предубеждения при дискриминации и преступлениях на почве ненависти по признаку сексуальной ориентации и гендерной идентичности и разработать механизмы эффективного применения этих законов с использованием экспертных знаний и опыта организаций гражданского общества и лучшей практики других государств-участников.

4. Обеспечить уважительное обращение с жертвами преступлений на почве ненависти и организовать обучение уважительному обращению с жертвами таких преступлений всех должностных лиц, вступающих в контакт с ними. Организовать обучение по вопросам преступлений на почве ненависти и правам жертв для государственных должностных лиц, которые, вероятно, будут иметь дело с жертвами преступлений на почве ненависти. Создать систему оказания помощи жертвам преступлений на почве ненависти.

5. Осуществить программы формирования доверия к правоохранительным органам среди пострадавших сообществ и объединений. В частности, оказывать поддержку и помощь жертвам

и свидетелям и обеспечить, чтобы они не боялись наказания, когда жалуются на случаи дискриминации и преступлений на почве ненависти.

6. Определить государственный орган, который будет собирать и хранить статистические данные о преступлениях и инцидентах на почве ненависти на всех этапах, начиная с момента сообщения о преступлении до вынесения окончательного приговора суда, с разбивкой по источникам информации, целевым группам, мотивам предубеждения, видам преступлений, виновным, приговорам и т.д. Такие органы должны также выполнять функции контактного центра по взаимодействию с БДИПЧ. Уделить дополнительное внимание случаям, когда преступления на почве ненависти имеют более одного мотива предубеждения (например, раса + сексуальная ориентация, возраст + инвалидность). Такие статистические данные должны быть общедоступными и служить основой для разработки эффективной политики предупреждения подобных явлений.

7. Систематически вести мониторинг преступлений на почве ненависти и публиковать отчеты по итогам мониторинга, охватывая все защищаемые признаки и пользуясь руководством БДИПЧ по сбору данных, и ежегодно представлять статистические данные для сайта ОБСЕ по преступлениям на почве ненависти.

8. Быстро и эффективно расследовать заявления о преступлениях на почве ненависти и преследовать виновных по закону. На всех этапах уголовного производства по таким делам следует принимать во внимание мотив предубеждения.

9. В сотрудничестве со всеми заинтересованными сторонами, включая гражданское общество и представителей уязвимых групп, проводить информационные кампании для населения по вопросам преступлений на почве ненависти.

10. В деле борьбы с преступлениями на почве ненависти обеспечить широкое взаимодействие с организациями гражданского общества и правозащитниками, включая их участие в программах информирования населения, в проведении обязательных учебных занятий для должностных лиц в системе уголовного правосудия, а также в оценке мониторинга и отчетности государств по вопросам преступлений на почве ненависти.

Политическим органам и институтам ОБСЕ:

11. БДИПЧ следует заняться разработкой и продвижением новых руководящих принципов по борьбе с преступлениями на почве ненависти и их профилактике, включив в такие руководящие принципы вопросы законодательства, системы регистрации и сбора статистических данных о преступлениях на почве ненависти, оказание помощи жертвам и т.д., на основе передового опыта и решений международных органов по правам человека, в том числе решений Комитета ООН по правам человека и практики ЕСПЧ за последнее десятилетие. Перечень защищаемых характеристик должен быть основан на этих решениях и включать в себя, среди прочего, сексуальную ориентацию, гендерную идентичность, физическую и психическую инвалидность.

12. БДИПЧ следует вести мониторинг соблюдения государствами-участниками ОБСЕ обязательств по борьбе с преступлениями на почве ненависти, публиковать отчеты о результатах такого мониторинга и инициировать обсуждение с государствами-участниками выполнения ими обязательств ОБСЕ относительно преступлений на почве ненависти. Такие обсуждения могут проводиться в рамках заседаний ПС, заседаний КЧИ, Дополнительных встреч по человеческому измерению и других мероприятий, посвященных человеческому измерению.

13. БДИПЧ следует провести оценку изменений в области борьбы с преступлениями на почве ненависти в регионе ОБСЕ со времени принятия в 2009 году обязательств ОБСЕ по борьбе с

преступлениями на почве ненависти и организовать при поддержке государства, председательствующего в ОБСЕ, дискуссию о необходимости внесения изменений в существующие обязательства ОБСЕ. Такая дискуссия может быть проведена в рамках заседания ПС или КЧИ, Дополнительного совещания по человеческому измерению или другого мероприятия, посвященного человеческому измерению.

14. В повестку дня заседаний Постоянного совета и Комитета по человеческому измерению следует включить презентацию и обсуждение государствами-участниками годового доклада БДИПЧ о преступлениях на почве ненависти.

15. Председательствующему в ОБСЕ государству следует совместно с институтами ОБСЕ рассмотреть вопрос о проведении в ближайшее время ДСЧИ на тему преступлений на почве ненависти и языка вражды.

ВЕСТИ БОРЬБУ С ЯЗЫКОМ ВРАЖДЫ, ЗАЩИЩАЯ ПРИ ЭТОМ СВОБОДУ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЙ

Государствам-участникам ОБСЕ:

1. Принять антидискриминационное законодательство, в котором дать определение языка вражды. Внести изменения в уголовное законодательство, чтобы дать четкое и узкое определение запрещенной риторики (прямое подстрекательство к насилию, дискриминации и враждебности в отношении меньшинств и уязвимых групп) и установить ответственность за такие высказывания.

2. Государственным должностным лицам в публичных выступлениях следует избегать демонизации каких-либо групп и народов.

3. Государства-участники должны при содействии ПССМИ и БДИПЧ провести дискуссии о достижении разумного баланса в национальном законодательстве между пресечением языка вражды и обеспечением свободы выражения мнений, разработать проект соответствующего законодательства и обратиться за помощью к БДИПЧ и Венецианской комиссии.

Политическим органам и институтам ОБСЕ:

4. Представителю по вопросам свободы средств массовой информации следует разработать и активно продвигать рекомендации для государств-участников по борьбе с языком враждыв СМИ и Интернете и в высказываниях государственных служащих и политиков, обеспечивая при этом право на свободу выражения мнений.

5. Представителю по вопросам свободы СМИ совместно с факультетами журналистики и ОГО государств-участников следует провести тренинги для СМИ о том, что такое язык вражды, какие негативные последствия он может иметь для общества и как освещать в СМИ «чувствительные» новости и жизнь в мультикультурном обществе с учетом лучшей практики и этических стандартов профессиональной журналистики.

6. Представителю по вопросам свободы СМИ совместно с факультетами журналистики и ОГО государств-участников следует разработать учебные материалы информационных кампаний для населения по вопросам языка вражды и его разрушительных последствий для общества.

Борьба с пытками[13]

Учитывая, что гражданское общество уделяет большое внимание проблеме пыток и жестокого обращения в регионе ОБСЕ, нашедшее свое отражение, в частности, в принятии документа «Киевская декларация: ОБСЕ должна сделать борьбу с пытками своим приоритетом»[14] участниками Параллельной конференции гражданского общества ОБСЕ в Киеве в 2013 году, и что предупреждение пыток является одним из тематических приоритетов как швейцарского, так и сербского председательства в ОБСЕ, борьба с пытками была одной из обсуждаемых тем всех региональных семинаров гражданского общества ОБСЕ, проходивших на протяжении 2014 года в Белграде, Вене, Душанбе и Тбилиси. Субъекты гражданского общества считают чрезвычайно важным и дальше уделять пристальное внимание борьбе против применения пыток и организации эффективных и слаженных действий всех участников ОБСЕ в решении этой серьезной проблемы.

В течение прошлого года проблема применения пыток и жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания оставалась одно из серьезнейших для многих государств-участников ОБСЕ. В некоторых странах и регионах пытки широко распространены, практикуются систематически и безнаказанно. В сравнении с масштабами этого явления уровень уголовного преследования за применение пыток позорно низок. Даже там, где предпринимаются добросовестные попытки уголовного преследования, им зачастую мешает отсутствие адекватных гарантий, а также коррупционный, обструктивный и непрозрачный характер расследования. Тенденцией последних лет стало обострение проблемы пыток в контексте борьбы с терроризмом, поскольку широко распространилась практика применения пыток в отношении подозреваемых в терроризме.

В последние месяцы наблюдается еще одна тревожная тенденция – широкое применение пыток и насильственных исчезновений в связи с аннексией Крыма и в ходе вооруженного конфликта на востоке Украины. Международными правозащитными организациями документально зафиксирован целый ряд таких случаев.

Отсутствие эффективного расследования пыток и жестокого обращения остается серьезной проблемой во многих государствах-участниках ОБСЕ и, как правило, является результатом неправильной организации работы следственных органов, а именно, отсутствия институциональной и личной независимости следователей, существующей системы оценки их работы, заставляющей следователей гнаться за количественными показателями за счет качества следствия, отсутствия необходимых ресурсов для ведения следствия и неэффективности контроля над проведением расследований.

Успех расследования жалоб на пытки в значительной степени зависит от данных медицинского освидетельствования. Однако во многих государствах-участниках имеются серьезные препятствия получению таких данных – недостаток судебно-медицинских экспертов, отсутствие должного опыта и квалификации как у судмедэкспертов, так и у следователей, недостаточное финансирование. В

[13] Рекомендации данной главы сформулированы по итогам работы семинаров гражданского общества ОБСЕ, проходивших на протяжении 2014 года в Белграде, Вене, Душанбе и Тбилиси. Они были организованы совместно Платформой «Гражданская солидарность» и местными организациями гражданского общества при поддержке Швейцарии, председательствовавшей в ОБСЕ в 2014 году, и собрали более 150 представителей организаций гражданского общества со всего региона ОБСЕ, а также экспертов международных НПО и институтов ОБСЕ.

[14] Киевская декларация: ОБСЕ должна сделать борьбу с пытками своим приоритетом. Декабрь 2013 г. civicsolidarity.org/article/857/kiev-declaration-osce-should-make-combating-torture-priority

государствах-участниках ОБСЕ еще недостаточно распространены и используются положения Стамбульского протокола.

За последнее десятилетие Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) издал сотни решений, касающихся запрещения пыток, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения во многих государствах Совета Европы. В геометрической прогрессии растет число постановлений ЕСПЧ, где прямо признается факт применения пыток. В совокупности с применением пыток ЕСПЧ часто признает и другие грубые нарушения прав человека, в том числе убийства и насильственные исчезновения, совершаемые сотрудниками правоохранительных органов. Некоторыми договорными органами ООН также были установлены нарушения запрета применения пыток и других видов жестокого обращения в ряде государств-участников. Каждое из таких постановлений и решений в качестве необходимого условия адекватного исполнения решения требует возобновления уголовного расследования на национальном уровне в отношении виновных, которые часто хорошо известны. Однако этого не происходит. Многие государства-участники, наряду с международными организациями, сталкиваются со все более остро стоящей проблемой неисполнения постановлений и решений международных органов. Особенно это касается дел, связанных с пытками.

Во многих государствах-участниках условия содержания под стражей остаются бесчеловечными и унизительными. Это относится не только к тюрьмам и следственным изоляторам, но и к другим видам закрытых учреждений, включая психиатрические стационары, центры содержания мигрантов и детские дома.

Реабилитация жертв пыток остается еще одной нерешенной проблемой многих государств-участников ОБСЕ – особенно имеющих тоталитарное наследие. Несмотря на массовые зверства, пережитые в прошлом, всесторонняя реабилитация бывших и нынешних жертв пыток остается в этих странах чуждым понятием, а на государственном уровне не предпринимается значимых усилий для такой реабилитации. Важные инициативы неправительственных организаций по разработке программ реабилитации в некоторых из этих стран – Грузии, Молдове, России и Кыргызстане – остаются скорее исключением, чем правилом. Эти инициативы необходимо поддержать на официальном уровне, а их опыт следует взять на вооружение другими НПО и государствами.

Помимо эффективного реагирования на случаи пыток и жестокого обращения, государства-участники должны проанализировать их изначальные причины и принять действенные меры профилактики пыток и жестокого обращения, чтобы подобные явления не могли иметь место. Этот превентивный подход должен быть комплексным и учитывать потребность создания правовой базы, ее внедрения в практику - в частности, путем обучения сотрудников и создания процессуальных гарантий и санкций, а также потребность в эффективных механизмах контроля, в том числе со стороны органов превентивного мониторинга.

Несмотря на ряд мер, принятых некоторыми государствами-участниками в последние годы, острой проблемой во всем регионе ОБСЕ остается игнорирование основных процессуальных гарантий, защищающих задержанных от пыток. Это увеличивает риск применения незаконных мер физического воздействия сотрудниками полиции и других правоохранительных органов. Несмотря на то, что в соответствии с международными стандартами досудебное содержание под стражей следует рассматривать как крайнюю меру, многие государства-участники продолжают применять эту меру пресечения без достаточных на то оснований, игнорируя практику других государств по использованию альтернативных мер. В результате следственные изоляторы по-прежнему переполнены.

За период с 2002 года многие государства-участники ОБСЕ ратифицировали Факультативный протокол к Конвенции против пыток (ФП-КПП) и создали Национальные превентивные механизмы (НПМ). Хотя само по себе это можно считать позитивным моментом, в определенной степени способствующим прозрачности системы содержания под стражей в странах региона, многие НПМ не являются независимыми, не обладают достаточным потенциалом и ресурсами (в том числе финансовыми) для серьезного мониторинга и не могут добиться того, чтобы их голос был услышан правительством, несмотря на требование ФП-КПП относительно такого диалога. Поэтому все еще оставляет желать лучшего ситуация с эффективным осуществлением ФП-КПП, которое необходимо для реального предупреждения пыток. В то же время ряд государств все еще не ратифицировали Факультативный протокол и не создали НПМ.

Практический опыт показывает, что одним из главных факторов снижения частоты применения пыток и других видов жестокого обращения является открытие мест содержания под стражей для гражданского контроля путем разрешения независимым правозащитным НПО контролировать условия содержания и методы обращения с задержанными, оказывать правовую помощь и осуществлять реабилитацию жертв. Однако многие правительства региона все еще отказываются дать правозащитным НПО свободный доступ в места содержания под стражей. В этом отношении как на востоке, так и на западе отсутствуют обязательные стандарты и накоплено очень мало положительного опыта. Более того, в некоторых странах создание НПМ привело к последующему отказу представителям гражданского общества в доступе в места содержания под стражей, поскольку были установлены официальные процедуры мониторинга, которые далеко не так эффективны в части снижения частоты применения пыток и жестокого обращения.

Рекомендации

Государствам-участникам ОБСЕ

Относительно законодательства

1. При необходимости внести изменения в законодательное определение пыток и жестокого обращения, чтобы привести это определение в соответствие с международными нормами, закрепленными в Конвенции против пыток и других международных документах.
2. При необходимости сделать заявление в соответствии со статьей 22 Конвенции против пыток, признавая тем самым компетенцию Комитета ООН получать индивидуальные сообщения.
3. Государства-участники, которые еще не ратифицировали Факультативный протокол к Конвенции против пыток (ФП-КПП), должны незамедлительно сделать это.
4. Разработать эффективные механизмы исполнения решений договорных органов ООН по индивидуальным сообщениям, а также решений ЕСПЧ путем совершенствования законодательства и принятия других необходимых мер. При разработке таких механизмов учитывать лучшую практику других стран.
5. Установить законодательные гарантии незамедлительного и беспристрастного расследования заявлений о применении пыток и жестокого обращения.
6. Принять соответствующие законы, чтобы интегрировать в нормы внутреннего права свои обязательства в рамках ратифицированных международных договоров и эффективно предупреждать пытки и жестокое обращение, в том числе:
    a) признать применение пыток и жестокого обращения уголовным преступлением, которое влечет соответствующие наказания с учетом тяжкого характера преступления;

b) для защиты задержанных от применения пыток установить необходимые гарантии, включая ведение протоколов содержания под стражей, информирование задержанных об их правах, обеспечение доступа к адвокату и независимой медицинской экспертизе с момента задержания, уведомление третьей стороны и право на подачу жалобы;

c) распространить гарантии защиты от пыток и жестокого обращения на весь период с момента задержания лица государственными субъектами либо негосударственными субъектами, действующими от имени государства;

d) обеспечить, чтобы каждый человек, утверждающий, что подвергся пыткам или жестокому обращению, имел право обратиться с жалобой в компетентные органы без каких-либо препятствий, а также обеспечить эффективную защиту предполагаемых жертв пыток и жестокого обращения и свидетелей по делам о пытках и жестоком обращении.

7. Не допускать нарушения прав, обеспечить охрану, безопасность и защиту от репрессий любому лицу или организации, передающим информацию о пытках и жестоком обращении в НПМ и другие органы превентивного мониторинга – особенно в ходе миссии мониторинга, а также, если применимо, в правоохранительные органы, в органы и институты ОБСЕ и в другие международные организации. Этих лиц и эти организации не следует обвинять в сообщении ложных сведений, а также необходимо сохранять конфиденциальность сообщаемой ими информации.

8. Обеспечить в законодательстве и на практике, чтобы жертвы пыток и жестокого обращения получали возмещение и имели подкрепленное правовой санкцией право на справедливую и адекватную компенсацию, включая средства максимально полной реабилитации, в том числе доступность бесплатной юридической, медицинской и психологической помощи.

9. Разработать и принять законодательные положения об институте независимой судебно-медицинской экспертизы и увеличить число квалифицированных медицинских кадров в местах содержания под стражей в полиции и в следственных изоляторах.

10. Законодательно установить максимальный срок досудебного содержания под стражей, если он не установлен.

11. Принять законодательство по предупреждению пыток и жестокого обращения в системе здравоохранения на основе международных норм и лучшей практики, в том числе, помимо прочего, в отношении принудительного психиатрического лечения и принудительного лечения трансгендерных лиц.

12. Засекреченные законы и подзаконные акты, представляющие общественный интерес, публиковать для открытого рассмотрения как на стадии разработки, так и на стадии осуществления в соответствии со стандартами международного права в области доступа к информации.

13. Активно вовлекать гражданское общество в разработку законодательства, касающегося предотвращения и пресечения пыток и жестокого обращения.

14. Обеспечить эффективный демократический контроль разведывательной деятельности. Прекратить в законе и на практике ссылаться на государственную тайну и на важность борьбы с терроризмом как оправдание применения пыток и жестокого обращения.

15. Принять меры к тому, чтобы внутригосударственная нормативно-правовая база обеспечивала эффективное право на реабилитацию.

16. Запретить использование признательных показаний в качестве доказательств и основы для вынесения приговора.

Относительно правоприменения

a. Эффективные органы превентивного мониторинга

17. Государства-участники, которые еще не создали национальные превентивные механизмы (НПМ) в соответствии с ФП-КПП, должны незамедлительно сделать это.

18. Гарантировать и обеспечить в законе и на практике полную и эффективную функциональную, институциональную, личную и финансовую независимость НПМ.

19. Обеспечить эффективное функционирование Национальных превентивных механизмов и усилить их, в том числе путем предоставления НПМ адекватных финансовых ресурсов и организации необходимой подготовки их сотрудников и экспертов.

20. Обеспечить эффективное функционирование на твердой правовой основе других форм мониторинга всех мест содержания под стражей и учреждений закрытого типа (включая учреждения психиатрической и социальной помощи), в том числе силами организаций гражданского общества.

21. Обеспечить в законе и на практике беспрепятственный доступа НПМ и других органов превентивного мониторинга во все места лишения свободы и любые другие закрытые учреждения, где могут иметь место пытки или жестокое обращение, в том числе психиатрические и социальные учреждения и военные объекты.

b. Эффективные правовые гарантии

22. Обеспечить оперативное и беспристрастное расследование заявлений о пытках и жестоком обращении с помощью эффективного и независимого механизма, способного решить проблему безнаказанности.

23. Обеспечить реальную независимость работы врачей и другого медицинского персонала в местах лишения свободы; государства-участники не должны подчинять медицинские службы в местах содержания под стражей Министерству внутренних дел или администрации пенитенциарной системы. Государства-участники должны обеспечить доступность адекватного медицинского обслуживания всем содержащимся под стражей лицам в любое время, а медицинский персонал, работающий в местах содержания под стражей, должен пройти обучение по положениям Стамбульского протокола.

24. Принять меры для обеспечения адекватной регистрации всех событий в местах, где наиболее распространены пытки и жестокое обращение (например, путем аудио- и видео-мониторинга полицейских участков).

25. Повысить уровень осведомленности граждан об их правах и о существующих правовых и процессуальных гарантиях для лиц, содержащихся под стражей в полиции.

26. Обеспечить, чтобы ни один человек не был выслан, возвращен или экстрадирован в страну, где он или она рискует подвергнуться пыткам или жестокому обращению, и создать эффективные внутригосударственные механизмы, включая судебную проверку, для предупреждения выдачи людей в такие страны.

c. Деятельность полиции и предупреждение пыток

27. Принять законодательные и практические меры для предотвращения пыток и жестокого обращения в ходе обеспечения полицией общественного порядка на демонстрациях, в том числе установить требование о ношении именных жетонов сотрудниками полиции, участвующими в обеспечении порядка на демонстрациях, а также требование об обязательном

проведении образовательных и учебных программ по правам человека для сотрудников полиции и персонала, работающего в местах содержания под стражей.

28. Обеспечить, чтобы применение силы сотрудниками правоохранительных органов и администрацией мест содержания под стражей регулировалось в соответствии с законом с учетом принципа соразмерности и необходимости.

29. Всегда проверять запасы имеющихся у полиции спецсредств/оружия, в том числе баллонов со слезоточивым газом и других химических спецсредств, которые имеют срок годности и могут стать более опасными или смертельными по истечении этого срока.

d. Обучение сотрудников правоохранительных органов и других профильных специалистов

30. Проводить эффективные учебные программы для всех сотрудников, работающих в местах содержания под стражей и закрытых учреждениях, включая учреждения психиатрической и социальной помощи.

e. Защита от репрессий

31. Не допускать преследования, травли, стигматизации и оказания давления на неправительственные организации, правозащитников и активистов по борьбе с дискриминацией, работающих в области предупреждения и расследования случаев пыток. Напротив, с ними следует сотрудничать, оказывать им поддержку, создавать благоприятные условия для их работы и в целом действовать в соответствии с «Руководящими принципами ОБСЕ по защите правозащитников» и другими международными документами по данному вопросу.

f. Эффективные механизмы отчетности о пытках и жестоком обращении

32. Регулярно предоставлять статистические данные в разбивке по видам преступлений, этнической принадлежности, возрасту и полу о жалобах на применение пыток, проводимых расследованиях, возбужденных уголовных делах и обвинительных приговорах по делам о пытках и жестоком обращении со стороны сотрудников правоохранительных органов и тюремного персонала, а также об имеющихся у жертв средствах правовой защиты, включая компенсацию и реабилитацию; консультироваться с БДИПЧ по вопросам используемой методологии.

33. Государства-участники ОБСЕ должны соблюдать положения Монакской резолюции Парламентской ассамблеи ОБСЕ 2012 года, и все причастные государства должны добросовестно изучить собственную роль в секретных программах ЦРУ, связанных с выдачей подозреваемых и их содержанием под стражей. В этом государствам-участникам должны помочь БДИПЧ и другие институты ОБСЕ.

34. В ходе совещаний Комитета по человеческому измерению были бы весьма желательны добровольные отчеты государств-участников по вопросу предупреждения пыток. Такие заседания КЧИ должны быть открыты для участия представителей профильных НПО из этих государств, которые должны иметь возможность внести свой вклад в обсуждение вопроса.

g. Эффективное сотрудничество с другими заинтересованными сторонами

35. Реализовать эффективные механизмы экспортного контроля в отношении товаров, которые могут быть использованы для целей применения пыток.

36. Поддержать роль СМИ в формировании культуры абсолютного неприятия пыток. Помощь государствам в решении этой задачи может оказать Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ. Сюда должно входить применение высоких этических стандартов журналистики и

недопущение предвзятости и расовых и религиозных стереотипов при освещении дел в отношении лиц, подозреваемых в терроризме.

37. Расширить сотрудничество с БДИПЧ и обеспечить ему политическую, финансовую и кадровую поддержку для эффективного осуществления уже имеющихся и новых программ в области предупреждения пыток.

h. Условия содержания под стражей

38. Привести условия содержания под стражей в соответствие с региональными и международными стандартами и принять меры по сокращению переполненности тюрем.

i. Средства правовой защиты и реабилитация

39. Разработать и осуществить стратегию и план действий по эффективной реабилитации жертв пыток, включая:

    a) средства правовой защиты (государства-участники должны создать и обеспечить на практике эффективные механизмы расследования заявлений о применении пыток и жестокого обращения в соответствии с международными стандартами эффективного расследования и решить проблему безнаказанности за применение пыток, в том числе путем сотрудничества с другими государствами в расследовании и уголовном преследовании в отношении лиц, подозреваемых в санкционировании пыток и жестокого обращения, участии в них, их совершении или попытке их совершения. В связи с потенциально доказуемыми случаями применения пыток и жестокого обращения подозреваемый должен быть отстранен от должности или переведен на другую должность на время расследования, особенно если существует риск, что данное лицо может оказать влияние на ход расследования);

    b) психосоциальную реабилитацию (для этих целей следует выделить адекватное финансирование и использовать аутсорсинг, в том числе организациям гражданского общества);

    c) финансовую компенсацию (путем выделения финансовых средств для долгосрочной выплаты компенсации жертвам – например, ежемесячного пособия).

40. В сотрудничестве с организациями гражданского общества и медицинскими центрами создать условия для медицинской реабилитации жертв пыток. Такие условия должны включать в себя полное медицинское обследование и эффективное лечение жертв пыток.

41. Принять меры к тому, чтобы государственная политика и выделяемые бюджетные средства обеспечивали наличие и доступность всего комплекса адекватных реабилитационных услуг для всех жертв пыток и жестокого обращения в пределах соответствующей юрисдикции.

42. Обеспечить всем жертвам пыток и жестокого обращения реальную свободу выбора между государственными и негосударственными службами, чтобы все расходы в связи с этими услугами оплачивались государством и чтобы негосударственные службы в полной мере признавались как легитимные.

43. Обеспечить жертвам пыток и жестокого обращения доступ к реабилитационным услугам в кратчайшие сроки, в том числе путем предоставления такого доступа на основании результатов оценки психического и физического здоровья, а не по факту обращения жертвы к средствам правовой защиты.

44. Принять меры к тому, чтобы в случае обращения к средствам правовой защиты жертвы пыток и жестокого обращения в кратчайший возможный срок признавались потерпевшими по делу и получали психологическую поддержку.

45. Создать безопасные, способствующие доверию и благоприятные условия для обращения за услугами реабилитации и предоставления таких услуг. Содействовать дальнейшему развитию кадрового потенциала практикующих специалистов, чтобы удовлетворить потребность в услугах реабилитации в рамках соответствующей юрисдикции.

46. Обеспечить прозрачность посредством регулярной отчетности, в том числе предоставления дезагрегированных данных, о принятых мерах по реализации права на реабилитацию при полном уважении прав жертвы на конфиденциальность.

j. Защита прав человека на территориях, не находящихся под эффективным контролем законной (де-юре) власти

47. Государства-участники, осуществляющие де-факто контроль над территориями, которые де-юре признаны международным сообществом как часть территории другого государства, должны принять на себя полную ответственность и подотчетность за соблюдение на этих территориях всех обязательств ОБСЕ по человеческому измерению, включая запрет пыток и насильственных исчезновений, и в этой связи должны в полной мере сотрудничать с институтами ОБСЕ, другими межправительственными органами по правам человека, а также с местными и международными организациями гражданского общества. Такое сотрудничество должно включать в себя предоставление беспрепятственного доступа на эти территории представителям международных мониторинговых миссий ОБСЕ и других международных органов. Это никоим образом не следует интерпретировать как юридическое признание аннексии или изменения границ.

48. Не менее важно, чтобы государства, осуществляющие де-факто контроль над территориями, которые де-юре признаны международным сообществом как часть территории другого государства, эффективно исполняли решения международных судебных и иных органов, касающиеся случаев нарушений прав человека и ситуации с правами человека на этих территориях, в том числе решения, вынесенные по фактам пыток и насильственных исчезновений.

Политическим органам и институтам ОБСЕ

1. Политические органы и институты ОБСЕ и государства-участники должны всесторонне пересмотреть, консолидировать и обновить существующие обязательства ОБСЕ, связанные с запретом пыток, и в том числе признать насильственное исчезновение преступлением и одной из форм пыток. Эти пересмотренные обязательства должны уделять особое внимание предупреждению пыток в контексте борьбы с терроризмом.

2. Все институты ОБСЕ, работающие по проблемам пыток, должны эффективно координировать свои усилия, а также признать предупреждение пыток одним из главных компонентов своих программ.

3. ОБСЕ следует с особой тщательностью подходить к назначению руководителей своих полевых миссий, чтобы убедиться, что эти лица в полной мере привержены идее поддержки и продвижения основных принципов ОБСЕ в области человеческого измерения.

4. ОБСЕ следует рассмотреть вопрос о создании специальной должности ответственного за работу по предупреждению пыток, включая поддержку НПМ и координацию их деятельности, в качестве контактного лица при департаменте БДИПЧ по правам человека либо в качестве

Личного представителя действующего Председателя ОБСЕ по предупреждению пыток либо в качестве Представителя ОБСЕ по предупреждению пыток.

5. ОБСЕ следует создать экспертную группу по предупреждению пыток при департаменте БДИПЧ по правам человека, аналогичную существующим экспертным структурам по свободе объединения и собраний и по свободе религии и убеждений, для проведения экспертизы профильного законодательства и практики государств-участников, и выделить этой экспертной группе достаточные ресурсы.

6. ОБСЕ следует разработать и принять план действий по предупреждению пыток, а также другие стратегические документы, чтобы в еще большей мере уделить внимание вопросам предупреждения пыток.

7. ОБСЕ следует обеспечить реализацию на местном уровне своего «Кодекса поведения в отношении политико-военных аспектов безопасности», а также Руководства ОБСЕ по правам военнослужащих.

8. БДИПЧ следует разработать руководящие принципы по предотвращению пыток и жестокого обращения, включив в них такие вопросы, как функционирование национальных превентивных механизмов, участие НПО в мониторинге мест содержания под стражей и учреждений закрытого типа и инструменты оценки распространенности пыток и жестокого обращения в государствах-участниках. ОБСЕ также следует сформировать постоянную группу экспертов для разработки и продвижения этих принципов.

9. В своей работе по предупреждению пыток БДИПЧ и другие институты и структуры ОБСЕ, в том числе полевые миссии, должны использовать, развивать и дополнять доклады и рекомендации международных и национальных структур по предупреждению пыток, таких как ППП, КПП и НПМ, и других заинтересованных сторон международного уровня, включая Совет ООН по правам человека, Комитет ООН против пыток и Специального докладчика ООН по пыткам.

10. БДИПЧ следует осуществлять мониторинг, проводить исследования и ежегодно представлять доклады о ситуации с предупреждением пыток и смежных вопросах в государствах-участниках ОБСЕ. Исследования должны учитывать особые потребности, факторы риска и уязвимости отдельных лиц и групп в ситуации лишения свободы – в том числе женщин, ЛГБТ, религиозных меньшинств, лиц, ищущих убежища, мигрантов, лиц с физической и психической инвалидностью, ВИЧ-положительных, потребителей наркотиков, получающих заместительную терапию и т.д. По результатам исследования БДИПЧ следует разработать рекомендации для государств-участников.

11. При поддержке страны-Председателя ОБСЕ и государств-участников БДИПЧ следует осуществить разработку и приступить к реализации программы мониторинга мест содержания под стражей и учреждений закрытого типа, в том числе психиатрических больниц, центров временного пребывания детей, центров временного размещения мигрантов, а также воинских частей в рамках мониторинга исполнения обязательств ОБСЕ в области человеческого измерения. Секретариат ОБСЕ и БДИПЧ должны вести переговоры с правительствами, принимающими полевые миссии ОБСЕ, чтобы включить в мандаты мониторинга посещение мест лишения свободы, в том числе мест содержания под стражей военнопленных и гражданских лиц в зонах конфликта.

12. ОБСЕ следует создать сеть из НПМ государств-участников и организаций гражданского общества, осуществляющих мониторинг мест лишения свободы и закрытых учреждений, для проведения и (или) содействия проведению мониторинга и оценки деятельности НПМ в государствах-участниках ОБСЕ и для обмена опытом. БДИПЧ следует развивать потенциал НПМ государств-

участников путем организации тренингов и поддержки инициатив гражданского общества по обучению НПМ.

13. БДИПЧ следует провести сравнительное исследование национальных систем оценки эффективности работы полиции и разработать рекомендации для государств-участников по этому вопросу на основе лучшей практики.

14. БДИПЧ следует провести сравнительное исследование национального законодательства государств-участников, чтобы выявить законодательные положения, создающие риск применения пыток и жестокого обращения.

15. В рамках мониторинга выполнения обязательств в области человеческого измерения БДИПЧ следует систематически проводить оценку ситуации с правами человека и мониторинговые миссии на таких территориях государств-участников, которые де-факто контролируются другими государствами; в качестве ключевого компонента в такой мониторинг следует включить вопросы предупреждения пыток и жестокого обращения и насильственных исчезновений.

16. Программу ОБСЕ по борьбе с терроризмом и обучению сотрудников полиции следует пересмотреть и реформировать так, чтобы в центре внимания при обучении сотрудников полиции стояли вопросы продвижения и защиты прав человека, в том числе защиты от пыток и жестокого обращения. В частности, вопросы предупреждения пыток должны стать частью тематики ежегодных совещаний ОБСЕ, посвященных работе полиции.

17. ОБСЕ должна обеспечить полноценную поддержку организаций гражданского общества и в приоритетном порядке содействовать усилиям по созданию благоприятных условий для деятельности правозащитников в государствах-участниках ОБСЕ, чтобы правозащитники могли свободно вести работу по предупреждению пыток и заниматься другими вопросами прав человека.

18. Комитет по человеческому измерению ОБСЕ должен провести специальную сессию по предупреждению пыток, обсудить итоги ДСЧИ по предупреждению пыток и пригласить Специального докладчика ООН по пыткам и представителей других международных органов для обсуждения взаимодействия с ОБСЕ.

Председательству ОБСЕ:

19. Председательство ОБСЕ должно поставить целью разработку плана действий ОБСЕ по борьбе с пытками и включить в него, в частности, меры по предупреждению пыток, а также меры по уголовному преследованию виновных и всесторонней реабилитации жертв. Первым шагом в этом направлении может стать «видение Председательства» о предупреждении пыток, подготовленное от имени Председательства ОБСЕ при участии гражданского общества.

20. Председательству ОБСЕ следует призвать государства-участники выработать реалистичные национальные планы действий по предупреждению пыток, предусмотрев в этих планах жесткие сроки выполнения и измеримые критерии прогресса.

21. Председательству ОБСЕ следует организовать процесс подготовки обновленных обязательств ОБСЕ по запрещению пыток, включив насильственные исчезновения как форму пыток[15]. Этот вопрос должен быть включен в повестку дня совещаний ОБСЕ по решению проблемы пыток.

22. Будущие Председательства ОБСЕ должны сделать все необходимое, чтобы борьба против пыток оставалась одним из приоритетных вопросов политической повестки дня организации на ближайшие годы.

[15] См. также главу о насильственных исчезновениях в настоящем документе.

Насильственные исчезновения

Особой бдительности и немедленных действий ОБСЕ требует такая тревожная тенденция, как рост числа насильственных исчезновений в ряде государств-участников. В частности, отсутствие конкретных обязательств ОБСЕ по предотвращению и пресечению таких преступлений и отсутствие этого важного вопроса на повестке дня ОБСЕ в области человеческого измерения вызывает серьезную тревогу и требует принятия срочных мер.

Но даже в отсутствие отдельного обязательства ОБСЕ по этой проблеме очевидно, что практика насильственных исчезновений противоречит существующим обязательствам в рамках ОБСЕ и международному законодательству в области прав человека в более широком смысле, в том числе нормам, закрепленным в Международном пакте о гражданских и политических правах и в Конвенции против пыток. Эта практика создает серьезные угрозы для таких прав, как право на жизнь, право на свободу от пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения, право на свободу и личную неприкосновенность, право на признание правосубъектности и право всех лиц, лишенных свободы, на гуманное обращение. И, как минимум, такая практика представляет собой полное отрицание законных процедур ареста и справедливого судебного разбирательства. В документах ОБСЕ уже закреплены эти права и свободы, и государства-участники обязались их уважать.

Кроме того, насильственные исчезновения запрещены международным правом как тяжкое преступление, на которое распространяется действие универсальной юрисдикции для целей судебного преследования виновных. Ряд государств-участников ОБСЕ присоединились к недавно принятой Конвенции о защите всех лиц от насильственных исчезновений; некоторые из этих государств признали компетенцию Комитета ООН по насильственным исчезновениям.

Поскольку ОБСЕ и другие межправительственные организации оказались не в состоянии должным образом отреагировать на многочисленные прошлые случаи насильственных исчезновений в ряде стран региона ОБСЕ, здесь воцарилась атмосфера безнаказанности, создающая благоприятную почву для новых преступлений. Это не только лишает жертв и их семьи доступа к правосудию и эффективным средствам правовой защиты, но часто приводит и к другим тяжким преступлениям против прав человека – таким, как краткосрочные похищения, пытки и убийства. Жертвами насильственных исчезновений зачастую становятся политические оппоненты, гражданские активисты и журналисты; такие преступления совершаются в ходе контртеррористических операций в отношении подозреваемых в терроризме и с пугающей частотой происходят с гражданскими лицами в ходе вооруженных внутренних и международных конфликтов. Совершают такие преступления как представители государства, так и негосударственные субъекты.

В регионе ОБСЕ особо выделяются несколько остро стоящих ситуаций с насильственными исчезновениями. Среди них – многочисленные случаи таких преступлений в **Чечне** и других регионах **Северного Кавказа**; подобные случаи не только имели там место в прошлом, но не прекращаются и сегодня. Не менее важно то, что отсутствие эффективного расследования массовых насильственных исчезновений почти во всех **странах бывшей Югославии** в ходе войн в 1990-е годы не только лишило жертв и их семьи доступа к правосудию и эффективным средствам правовой защиты, но и привело к совершению таких же преступлений во время войны в **Косово** в 2000-х годах. Тревожные сообщения о насильственных исчезновениях поступают и из **Турции**. В последнее время имеют место многочисленные тревожные сообщения о похищениях и насильственных исчезновениях в **Украине**,

где такие преступления совершались в отношении участников событий на Майдане, в аннексированном Россией **Крыму**, а недавно – силами сепаратистов на востоке Украины в отношении журналистов, гражданских активистов и даже членов наблюдательных миссий ОБСЕ.

В двух государствах, в отношении которых был применен Московский механизм ОБСЕ – **Туркменистане** и **Беларуси** – проблема насильственных исчезновений является самой серьезной во всем регионе ОБСЕ.

Согласно информации из достоверных источников и сообщениям очевидцев, начиная с первых лет правления Александра Лукашенко в середине 1990-х годов, политическое руководство **Беларуси** стало создавать секретную группу для убийства опасных преступников и политических противников режима с последующим полным уничтожением или сокрытием их тел. Эту группу, в которую вошли бывшие и действующие сотрудники спецслужб, часто называли «эскадроном смерти». Согласно сообщениям, этой группой были похищены и убиты около 30 человек. Ее жертвами стали ряд ведущих политических противников режима и известный журналист, которые исчезли и, по-видимому, были убиты в 1999-2000 годах. Ни одно из этих преступлений не было эффективно расследовано, несмотря на требования, звучавшие на международном уровне и внутри страны. Практика похищений широко распространилась и в недавний период в 2008-2014 годах: целый ряд гражданских и политических активистов были похищены и вывезены за город, предположительно сотрудниками правоохранительных органов, подверглись запугиваниям, а в некоторых случаях пыткам и угрозам убийством.

Более 10 лет назад несколько «резонансных» судебных процессов прошли в **Туркменистане**. Большое число лиц, включая действующих и бывших высокопоставленных чиновников, были приговорены к пожизненным и длительным срокам тюремного заключения. Информацию о наиболее известных делах можно найти в материалах Докладчика Московского механизма ОБСЕ за 2003 год. В докладе говорится о многочисленных процессуальных нарушениях, приводятся доказательства применения пыток к подследственным и репрессий в отношении родственников и друзей обвиняемых. Родственники исчезнувших столкнулись с насильственными выселениями и лишением прав; им отказывались сообщить какие-либо сведения о судьбе их близких, которая им не известна до сих пор. Процессы привели к появлению большой категории лиц, приговоренных к пожизненному или длительному тюремному заключению – в общей сложности около 100 человек. Почти все эти люди находятся в полной изоляции без контакта с внешним миром с момента их задержания более 11 лет назад. За все это время ни родственники, ни общественность не получали никакой официальной информации о том, живы эти люди на данный момент или уже умерли, где они находятся и в каком состоянии их здоровье. Фактически эти люди подверглись насильственному исчезновению в пенитенциарной системе Туркменистана.

Рекомендации

Государствам-участникам ОБСЕ:

1. Все государства-участники ОБСЕ должны ратифицировать Международную конвенцию о защите всех лиц от насильственных исчезновений и признать компетенцию Комитета ООН по насильственным исчезновениям;
2. Принять законодательство об уголовной ответственности за насильственные исчезновения, основанное на положениях Международной конвенции о защите всех лиц от насильственных исчезновений;

3. Принять все необходимые практические меры по борьбе с насильственными исчезновениями, эффективно расследовать заявления о насильственных исчезновениях, привлекать виновных к ответственности и обеспечивать надлежащую компенсацию жертвам и их семьям;

4. Выполнить в полном объеме соответствующие постановления Европейского суда по правам человека в отношении как конкретных лиц, так и общих мер;

5. Оказывать помощь другим государствам-участникам в борьбе с таким преступлением, как насильственные исчезновения, путем применения механизма универсальной юрисдикции для задержания лиц из других стран, подозреваемых или совершивших такие преступления, проведения эффективного расследования выдвинутых против них обвинений и привлечения виновных к ответственности.

Политическим органам и институтам ОБСЕ:

6. Политические органы, институты и государства-участники ОБСЕ должны немедленно приступить к разработке конкретно сформулированного обязательства ОБСЕ в отношении насильственных исчезновений, чтобы в ближайшее время государства могли принять на себя такое обязательство. Председательствующее в ОБСЕ государство должно взять на себя ведущую роль в этом процессе.

7. Тем временем политические органы и институты и государства-участники ОБСЕ должны немедленно пересмотреть и обновить существующие обязательства, связанные с запретом пыток, и в том числе признать насильственное исчезновение преступлением и одной из форм пыток. Председательствующему в ОБСЕ государству следует организовать процесс подготовки обновленных обязательств ОБСЕ относительно запрещения пыток, включив туда насильственные исчезновения как форму пыток.

8. Применение Московского механизма ОБСЕ (или аналогичного механизма по человеческому измерению, если таковой будет создан) в отношении ситуации с человеческим измерением в государстве-участнике нельзя считать законченным, пока не будет достигнут существенный прогресс в осуществлении рекомендаций, содержащихся в докладе Московского механизма. Минимальным требованием для дальнейшего применения Московского механизма должно считаться продолжение грубых нарушений обязательств в области человеческого измерения, какими являются похищения и насильственные исчезновения, отсутствие эффективного расследования прошлых случаев похищений и насильственных исчезновений, продолжающееся содержание под стражей политических заключенных, повторяющиеся и распространенные случаи применения силы против участников мирных собраний, а также систематическое применение пыток в отношении политических заключенных, жертв похищений и участников мирных собраний. Каждое государство, готовящееся принять на себя председательство в ОБСЕ, должно изучить все «незакрытые случаи применения Московского механизма», проанализировать текущую ситуацию в соответствующей стране и организовать при необходимости продолжение процесса. Прогресс в осуществлении рекомендаций, содержащихся в предыдущем докладе (докладах), должен быть задокументирован в последующих докладах рабочей группой или докладчиком, назначенным Председательством ОБСЕ или Председателем КЧИ либо группой заинтересованных государств-участников (с менее формальным статусом).

Независимость судебной власти, право на справедливое судебное разбирательство и проблема политически мотивированного преследования

Постоянной проблемой во всем регионе ОБСЕ является избирательное правосудие и политически мотивированное преследование гражданских и политических активистов, оппозиционных политиков и журналистов. Во многих случаях международные и национальные правозащитные организации относят лиц, лишенных свободы в таких ситуациях, к категории политических заключенных. Число таких заключенных в регионе ОБСЕ растет.

Гражданские и политические активисты нередко оказываются под стражей или подвергаются другим наказаниям по сфабрикованным уголовным или административным делам. Слабая судебная власть, открытая для давления со стороны исполнительной власти, не в состоянии защитить права этих обвиняемых и тем более обеспечить справедливое обращение с людьми, критикующими правительство. Для политически мотивированных процессов характерны судебные решения, продиктованные не нормами национального законодательства, а исключительно политическим заказом исполнительной власти. Нарушаются права обвиняемых на справедливое судебное разбирательство и презумпцию невиновности: обвинения нередко основаны на показаниях полицейских, а в вызове свидетелей защиты суд отказывает; многие подсудимые подвергаются пыткам и жестокому обращению; фабрикация доказательств – обычная практика; приговоры часто несоразмерны по строгости вменяемым правонарушениям. Еще одна характерная особенность политически мотивированных судебных процессов – стремление государства ограничить общественный контроль путем проведения заседаний в маленьких помещениях, запрета фото и видеозаписи и использования формальных поводов для проведения судебных заседаний в закрытом режиме.

Во многих государствах-участниках ОБСЕ реформа судебной системы не проводилась или была поверхностной. В результате сохраняется зависимость судебной системы от исполнительной власти и создаются условия для использования суда как инструмента избирательного правосудия и политически мотивированного преследования.

В 2014 году ряд государств-участников ОБСЕ продолжали применять избирательное правосудие в политически мотивированных делах в отношении гражданских и политических активистов, оппозиционных политиков и журналистов.

В **Армении** несколько критиков правительства были приговорены к лишению свободы в результате судебных процессов, не соответствовавших международным стандартам справедливого судебного разбирательства. По сообщениям правозащитной группы «Хельсинкская гражданская ассамблея – Ванадзор», в Армении на данный момент 16 политзаключенных, включая обвиняемых в проходящих сейчас судебных процессах с политическим подтекстом[16]. Один из таких обвиняемых - лидер политической оппозиции Шант Арутюнян. В течение нескольких дней, начиная с 31 октября 2013 года, он вместе с другими ветеранами карабахской войны участвовал в акции протеста на Площади Свободы в Ереване, призывая к «революции». Представители власти заявляли, что группа планировала силой захватить здание президентской администрации. 5 ноября произошло столкновение участников протеста с ОМОНом, и Шант Арутюнян был задержан вместе с 37 другими

[16] Список из 17 политзаключенных Армении передан Комиссару Совета Европы по правам человека. Новости Армении, 06.10.2014, http://news.am/eng/news/232649.html. Примечание: В список политических заключенных, приведенный в указанной статье, включен также Айк Кюрегян, в знак протеста открывший огонь из пневматического пистолета во дворе суда во время первого слушания по делу Шанта Арутюняна.

участниками. Сообщалось, что находясь под стражей, Шант Арутюнян был избит высокопоставленными полицейскими чинами, однако проверка по фактам таких сообщений не проводилась. Ему и еще 13 лицам, включая его несовершеннолетнего сына, были предъявлены обвинения в «хулиганстве». 21 ноября суд постановил направить Шанта Арутюняна в психиатрическую клинику «Нурабашен» на принудительное психиатрическое освидетельствование. Высказывались предположения, что его 24-дневное пребывание в психиатрической клинике было карательной мерой и попыткой возродить использование психиатрии для подавления инакомыслия. 17 октября 2014 года Шант Арутюнян и другие подсудимые были приговорены к 7 годам лишения свободы.

В **Азербайджане** люди, открыто критикующие власть или участвующие в оппозиционной политической деятельности, подвергаются риску преследования, произвольных задержаний и лишения свободы. Независимая деятельность становится все более опасной для организаций гражданского общества. По данным разных НПО Азербайджана, в стране насчитывается от 30 до 170 политзаключенных. С начала 2014 года не менее, чем пятнадцати руководителям неправительственных организаций, независимым журналистам и оппозиционным блогерам были на основе сфабрикованных доказательств предъявлены сомнительные обвинения в незаконной предпринимательской деятельности, шпионаже и хранении наркотиков[17]. Некоторые из обвиняемых уже приговорены к нескольким годам лишения свободы – например, Анар Мамадли **(**Центр мониторинга выборов и обучения демократии). В августе 2014 года были взяты под стражу известные правозащитники Интигам Алиев (Общество правового просвещения), Лейла Юнус и Ариф Юнус (Институт мира и демократии) и Расул Джафаров (Клуб прав человека). В качестве меры пресечения в отношении этих правозащитников было избрано содержание под стражей, несмотря на плохое состояние здоровья и на то, что они не представляют опасности для общества и не попытаются скрыться. Несколько других известных правозащитников были вынуждены скрываться или бежать из страны, чтобы избежать ареста и уголовного преследования.

По информации Правозащитного центра «Вясна» из **Беларуси**[18], в настоящее время в стране находятся в заключении семь политических заключенных. Есть данные о том, что для них ограничен доступ к адвокатам и что они подвергаются произвольным административным наказаниям и жестокому обращению. Двое из них, Николай Статкевич (оппозиционный кандидат на президентских выборах 2010 года) и Эдуард Лобов (активист оппозиционной молодежной организации «Молодой Фронт»), находятся в местах лишения свободы с 2010 года. В своем докладе, опубликованном в апреле 2014 года, Специальный докладчик ООН по вопросу о положении в области прав человека в Беларуси обратился «к властям с призывом незамедлительно и без каких-либо условий освободить всех лиц, лишенных свободы за осуществление своих политических и других прав» и «обеспечить незамедлительное и полное восстановление прав политических заключенных после их освобождения»[19].

В **Казахстане** адвокат Зинаида Мухортова, поднявшая вопрос о коррупции среди государственных чиновников регионального уровня, была в очередной раз помещена в психиатрическую больницу. Ее

[17] Существует много публикаций о политически-мотивированных уголовных делах в Азербайджане в 2014 году. См., например, Azerbaijan: When the truth becomes a lie. (Азербайджан: когда истина становится ложью). 2014. A report by Article 19. http://civicsolidarity.org/sites/default/files/azerbaijan_report.pdf, и When and What for Azerbaijani Activists Were Arrested (Когда и за что арестовали азербайджанских активистов), BBC, 15.09.2014, http://www.bbc.co.uk/russian/international/2014/09/140912_azerbaijan_arrests_timeline.shtml

[18] Список политических заключенных в Беларуси. Правозащитный центр "Вясна". http://spring96.org/en/news/49539. Данные на 20.11.2014.

[19] Совет ООН по правам человека, *Доклад Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека в Беларуси*, 22 апреля 2014 года, A/HRC/26/44, по адресу: http://www.refworld.org/docid/ 53a026d74.html. Данные на 21 ноября 2014 года.

обвинили в том, что она уклоняется от амбулаторного лечения и не принимает препараты, и в течение 6 месяцев подвергали принудительному лечению. Адвокат Евгений Танков, которого обвинили в нападении на судью, был приговорен к 3 годам лишения свободы. По-прежнему находится в тюрьме оппозиционный лидер Владимир Козлов, осужденный к 7,5 годам лишения свободы по обвинению в разжигании социальной розни и организации массовых беспорядков после того, как полиция открыла огонь во время акции протеста нефтяников в маленьком городке Жанаозен на западе страны; активист-правозащитник Вадим Курамшин, приговоренный к 12 годам лишения свободы по сфабрикованному делу о вымогательстве денег у прокурора; поэт и общественный деятель Арон Атабек, приговоренный к 18 годам по обвинению в организации массовых беспорядков, во время которых был убит полицейский. Все эти дела являются очевидными примерами политически мотивированного уголовного преследования по обвинениям либо основанным на сомнительных доказательствах, либо не доказанным вовсе, в рамках судебных процессов, проведенных с нарушением международных стандартов независимого и справедливого судебного разбирательства[20].

В **Кыргызстане** политически мотивированный приговор в отношении Азимжана Аскарова служит ярким примером нарушения киргизскими властями положений МПГПП, в том числе статьи 7 (запрет пыток и других видов жестокого обращения), статьи 9 (запрет произвольного ареста и содержания под стражей), статьи 10 (право на гуманное обращение с задержанными), статьи 14 (право на справедливое судебное разбирательство) и статьи 19 (свобода слова). Правозащитник и независимый журналист Аскаров был арестован 15 июня 2010 года во время межэтнических столкновений между киргизами и узбеками на юге Кыргызстана. Три месяца спустя суд приговорил его к пожизненному заключению по обвинению в публичных призывах к экстремизму, попытках захвата заложников, а также в причастности к убийству сотрудника милиции. Апелляция Аскарова была отклонена Верховным судом Кыргызстана. В настоящее время Аскаров оспаривает приговор в Комитете ООН по правам человека. В 2014 году зафиксированы десятки случаев нападений и нанесения побоев в отношении адвокатов, правозащитников и их родственников, но виновные в нападениях остаются безнаказанными. Судебные процессы по политически мотивированным обвинениям проходят в атмосфере запугивания и травли; простым гражданам Кыргызстана получить доступ к справедливому судебному разбирательству крайне затруднительно[21].

В **России** власти продолжают подавлять гражданское общество и критиков правительства. В 2013-2014 годах проходили судебные процессы в отношении 31 участника массовой антиправительственной демонстрации на Болотной площади в Москве 6 мая 2012 г. Многим были назначены тюремные сроки по несоразмерным обвинениям в «массовых беспорядках» и «насилии в отношении представителей власти», хотя большинство обвиняемых, как полагают, протестовали мирно. В октябре Правозащитный центр «Мемориал» опубликовал список из 46 человек, которых организация считает российскими политзаключенными[22]. В этот список входят, среди прочих, активист-эколог Евгений Витишко; оппозиционный политический активист из Чечни Руслан Кутаев; оппозиционный политик Алексей Навальный и несколько «узников Болотной». В течение последних нескольких месяцев в контексте российско-украинского конфликта в России были арестованы несколько граждан Украины, и над ними идут судебные процессы. Украинская военная летчица Надежда Савченко обвиняется в причастности к убийству российских журналистов. Крымские активисты Олег Сенцов, Александр Кольченко, Алексей Черний и Геннадий Афанасьев обвиняются в терроризме. Украинские дипломаты имеют ограниченную возможность встречаться с этими

[20] Информация Казахстанского международного бюро по правам человека и соблюдению законности, ноябрь 2014 года.
[21] Информация Правозащитного движения «Бир Дуйно-Кыргызстан», ноябрь 2014 года.
[22] Список лиц, признанных политическими заключенными Правозащитным центром «Мемориал» 30 октября 2014 года http://memo.ru/d/214537.html. По состоянию на 10 ноября 2014 года.

заключенными; их общению с адвокатами препятствуют, а некоторые судебные слушания проводят в закрытом порядке. Существуют опасения по поводу использования карательной психиатрии в отношении Надежды Савченко и Алексея Черния.

Туркменистан – одно из самых репрессивных государств мира, в котором практически не существует открытого инакомыслия и не допускается политическая конкуренция. По данным общественной кампании «Покажите их живыми!» (Prove They Are Alive!), существует более ста политически мотивированных насильственных исчезновений в пенитенциарной системе Туркменистане, из которых кампанией документировано 67 случаев[23]. Родственники, международные организации и общество в целом вот уже более десяти лет не могут получить информацию об этих людях. По сей день правительство Туркменистана отказывается обнародовать информацию об их судьбах.

В **Украине** в конце 2013 и начале 2014 годов шли политически-мотивированные судебные процессы в связи с событиями Евромайдана. За период с декабря 2013 по февраль 2014 года было арестовано около 400 человек. По данным Группы общественного наблюдения «ОЗОН», только в Киеве и Черкассах было проведено 275 и 139 судебных заседаний, соответственно. В ходе уголовных процессов судьи массово избирали в качестве меры пресечения содержание под стражей, несмотря на то, что во многих случаях существовала опасность для здоровья подсудимых из-за травм, полученных во время задержания. Сейчас существует тенденция избегать надлежащего расследования тяжких преступлений, совершенных властями в связи с событиями на Евромайдане, что можно объяснить стремлением скрыть причастность высокопоставленных чиновников, находящихся в настоящее время у власти, к убийствам и другим тяжким преступлениям. Например, Дмитрий Садовник, майор расформированной спецроты «Беркут», обвиняемый в убийстве 39 человек 20 февраля 2014 года, был 19 сентября 2014 г. помещен Печерским судом под домашний арест, что позволило ему бежать и скрыться от правосудия[24].

В **Узбекистане** пространство для свободы выражения мнений и свободы объединения крайне ограничено. Десятки людей приговорены к длительным срокам лишения свободы по политически мотивированным обвинениям в результате несправедливых судебных разбирательств. Один из примеров – дело Салиджона Абдурахманова, правозащитника и независимого журналиста, приговоренного в 2008 году к 10 годам лишения свободы по сфабрикованному обвинению в торговле наркотиками в наказание за мирное осуществление права на свободу выражения мнений. Проведенные по запросу полиции анализы крови не выявили следов наркотика в его организме. В ходатайстве его адвоката о проведении судебно-медицинской экспертизы отпечатков пальцев на пакете с наркотиками было отказано.

Рекомендации

Мы призываем все государства ОБСЕ, которые подвергают тюремному заключению правозащитников, оппозиционных политиков и других критиков правительства, независимых журналистов, блогеров, адвокатов и религиозных активистов:

1. Принять все необходимые меры для полного соблюдения всех положений МПГПП о справедливом судебном разбирательстве и обеспечить, чтобы судебная власть могла

[23] The Disappeared in Turkmenistan. Report of the Prove They Are Alive! campaign (Исчезнувшие в Туркменистане. Доклад кампании «Покажите их живыми!»). Сентябрь 2014 г. http://provetheyarealive.org/wp-content/uploads/2014/09/FINAL-Disappeared-Report-September-2014-Compressed.pdf.

[24] Информация Фонда «Общественная Альтернатива» от ноября 2014 года.

функционировать без неоправданного вмешательства со стороны исполнительной и законодательной ветвей власти;

2. Обеспечить, чтобы все, кто заключен в тюрьму исключительно в наказание за мирное осуществление ими своих прав на свободу выражения мнений, объединения, собраний, религии или убеждений, были немедленно и безоговорочно освобождены;
3. Обеспечить, чтобы по делам всех остальных политических заключенных было проведено повторное судебное разбирательство, отвечающее международным стандартам справедливости;
4. Обеспечить безотлагательную, беспристрастную и тщательную проверку всех сообщений о запугивании, преследовании, незаконных задержаниях, пытках и других видах жестокого обращения, а также фабрикации обвинений в отношении правозащитников и других активистов гражданского общества, диссидентов и оппозиционных политиков, юристов, журналистов и блогеров и привлечение виновных к ответственности;
5. Обеспечить возможность для всех правозащитников, других представителей гражданского общества, диссидентов, оппозиционных политиков, юристов, журналистов, блогеров, религиозных деятелей заниматься своей мирной и законной деятельностью без боязни и угрозы расправы, незаконных ограничений и необоснованного уголовного преследования;
6. Обеспечить подлинную независимость судебной системы от исполнительной власти посредством судебных реформ, основанных на экспертных заключениях Венецианской комиссии и ОБСЕ[25].

Государствам-участникам ОБСЕ:

7. Отказаться от практики выборочного и политически-мотивированного правосудия.
8. Признать существование политических заключенных на основе критериев, подготовленных правозащитными организациями региона, а также критериев Совета Европы.
9. Разрешить доступ независимых наблюдателей, в том числе представителей БДИПЧ, полевых миссий ОБСЕ, других международных организаций и гражданского общества, в исправительные учреждения.
10. Требовать, чтобы другие государства-участники, в которых есть политические заключенные, представляли отчеты об их судьбе, об условиях их содержания под стражей и о прогрессе в деле восстановления их прав и их реабилитации в судебном порядке.
11. Положительно реагировать на запросы БДИПЧ о проведении мониторинга мирных собраний и судебных процессов.
12. Создать институт независимой международной психиатрической экспертизы, чтобы привлекать международных экспертов в случаях, когда есть основания полагать, что постановления о принудительном психиатрическом лечении были вынесены без должных оснований.
13. Создать законодательную базу, дающую возможность привлекать независимых экспертов-психиатров к рассмотрению судебных дел в качестве одной из гарантий права на справедливое судебное разбирательство.

[25] См. более подробные рекомендации относительно законодательных и политических мер обеспечения независимости судебной системы в разделе «Рекомендации по обеспечению независимости судебной системы, разработанные участниками семинара гражданского общества ОБСЕ в Тбилиси 2-3 сентября 2014 года».

Председательству ОБСЕ:

14. Уделить особое внимание сообщениям о политически мотивированном уголовном преследовании в государствах-участниках.
15. Поддержать мандат БДИПЧ по наблюдению за судебными процессами и мирными демонстрациями, в том числе рекомендовать государствам-участникам направить БДИПЧ постоянно действующие приглашения для такого наблюдения.

БДИПЧ:

16. Содействовать продвижению Киевских рекомендаций по вопросам независимости судебной власти в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии и помочь государствам-участникам ОБСЕ в их осуществлении.
17. Создать постоянную рабочую группу в составе экспертов и представителей гражданского общества по мониторингу осуществления Киевских рекомендаций.
18. Укреплять сотрудничество с НПО, занимающимися независимым мониторингом мирных собраний в государствах-участниках ОБСЕ, и усилить методологическую основу таких наблюдательных миссий путем регулярного обмена опытом.
19. Расширить круг специалистов, способных оценить характер массовых акций протеста с точки зрения стандартов свободы собраний, адекватности действий полиции в ответ на несанкционированные мирные собрания, очевидных нарушений и предполагаемых провокаций.
20. Поддерживать сотрудничество между объединениями гражданского общества, ведущими мониторинг мирных собраний в своих странах, и работой Группы экспертов БДИПЧ по вопросам свободы собраний.
21. Поддержать развитие системы гражданского контроля над судебными органами путем обучения заинтересованных активистов методологии БДИПЧ по наблюдению за судебными процессами.
22. Работать совместно с правозащитными объединениями региона над расширением методологической базы гражданского контроля судебных органов и судебной практики.
23. Уделить особое внимание подготовке судей и адвокатов, способных защищать представителей гражданского общества, неправительственных организаций и правозащитников в судах в случаях необоснованных или сфабрикованных обвинений.

Парламентской ассамблее ОБСЕ:

Учредить должность Специального докладчика по вопросам политических заключенных или тематической рабочей группы по этим вопросам.

Право на защиту частной жизни и персональных данных[26]

Мы серьезно обеспокоены растущей проблемой вторжения в частную жизнь и отсутствием защиты персональных данных в регионе ОБСЕ, как на востоке, так и на западе. Правительства многих государств-участников ОБСЕ используют законодательство и практику для нарушения права на неприкосновенность частной жизни. Все чаще это право нарушают частные субъекты при полной безнаказанности. Нарушение права на неприкосновенность частной жизни нередко приводит к нарушению других основных прав и свобод, включая свободу выражения мнений оффлайн и онлайн, свободу объединения, свободу передвижения и безопасность правозащитников. Оно также подрывает способность гражданских активистов, журналистов, блогеров и других лиц осуществлять свои права и участвовать в законной деятельности без страха репрессий. Мы считаем, что ОБСЕ должна незамедлительно обратить внимание на эту сравнительно новую проблему в области человеческого измерения и принять адекватные меры для ее решения.

Особую озабоченность вызывают следующие проблемы:

- Многие государства приняли законы, допускающие массовый сбор персональных данных всех граждан или больших групп граждан спецслужбами и другими государственными и частными учреждениями без судебного решения вне зависимости от уголовного или иного официального расследования и без какого-либо информирования общества о таких действиях.

- Право на свободу выражения мнений находится под угрозой в результате чрезмерных и непрозрачных действий государств под предлогом защиты национальной безопасности. Объектами подобных действий государства часто становятся люди, сигнализирующие о нарушениях или занимающиеся журналистскими расследованиями.

- Многие государства приняли законы, заставляющие журналистов и иных специалистов раскрывать конфиденциально полученную информацию, особенно в контексте борьбы с терроризмом и мер противодействия экстремизму.

- Специальное оборудование и технологии для скрытого наблюдения все шире производят в странах с репрессивными режимами либо производят в других странах и продают репрессивным режимам без эффективного контроля и гарантий.

- Государства все чаще передают личные данные граждан спецслужбам других государств.

- Правительства все чаще проводят «профилактические» операции, объектом которых становятся представители различных меньшинств (ЛГБТ, рома, религиозных групп и т.д.) и собирают их личные данные.

- Государства все чаще прибегают к массовому мониторингу мечетей и других мест встречи сообществ, особенно в контексте борьбы с терроризмом и мер противодействия экстремизму.

[26] Рекомендации данной главы сформулированы по итогам работы семинаров гражданского общества ОБСЕ, проходивших на протяжении 2014 года в Белграде, Вене, Душанбе и Тбилиси. Они были организованы совместно с Платформой «Гражданская солидарность» и местными организациями гражданского общества при поддержке Швейцарии, председательствовавшей в ОБСЕ в 2014 году, и собрали более 150 представителей организаций гражданского общества со всего региона ОБСЕ, а также экспертов международных НПО и институтов ОБСЕ.

- Государства все чаще практикуют дискриминацию в отношении трудящихся-мигрантов и членов их семей, в том числе детей, путем введения обязательного снятия отпечатков пальцев при пересечении государственной границы.

- Государства все чаще передают на аутсорсинг функции по предоставлению услуг, связанных со сбором личных данных (выдачу виз и т.д.) без обеспечения надлежащего уровня защиты данных.

- Государства не принимают адекватных мер по предотвращению незаконной продажи баз персональных данных государственными органами и частными компаниями и не привлекают виновных к ответственности.

- Государства все чаще под предлогом защиты частной жизни и личных данных не позволяют гражданскому обществу вести мониторинг деятельности государственных органов и частных институтов, особенно в правоохранительной и медицинской сферах.

- В отсутствие эффективных гарантий электронное государственное управление может оказать негативное воздействие на право на неприкосновенность частной жизни.

Рекомендации

Государствам-участникам ОБСЕ:

1. Внутригосударственная нормативно-правовая база защиты частной жизни и личных данных должна строго соответствовать международным обязательствам государств в области прав человека, включая требование должного применения критериев пропорциональности и необходимости;
2. Гарантировать в законе и на практике эффективную защиту частной жизни и личных данных в контексте деятельности спецслужб по скрытому наблюдению, в том числе путем принятия конкретных и подробных законов и правил, касающихся видов собираемой информации, используемого оборудования, категорий уголовных преступлений, при расследовании которых применяются методы скрытого наблюдения и др.;
3. Гарантировать в законе и на практике применение принципа обязательного судебного порядка получения доступа к персональным данным и разрешения на сбор персональных данных;
4. Доступ спецслужб, полиции и судебных органов к персональным данным должен быть основан на четких и ясных предусмотренных законом критериях и разрешаться в индивидуальном, а не массовом порядке. В законе и на практике должны быть защищены права лиц на информирование в случаях, когда власти оперируют их персональными данными или получают к ним доступ;
5. Внести изменения в законодательство и практику относительно скрытого наблюдения, перехвата сообщений и обработки персональных данных в соответствии с наиболее прогрессивными подходами и лучшей практикой в этой области, включая постановления Европейского Суда и стандарты Европейского института стандартизации электросвязи. В частности, соответствующие законы и практика должны обязать правоохранительные органы и спецслужбы не только получать постановление суда, но и предъявлять его интернет-провайдеру или оператору связи;

6. Учредить или усилить независимые органы по защите персональных данных;
7. С помощью национальных органов по защите персональных данных усилить имеющиеся средства административной и судебной защиты в случаях нарушения прав на частную жизнь и на защиту персональных данных;
8. По аналогии с контролем экспорта вооружений осуществлять контроль над экспортом технологий, которые могут быть использованы для секретного наблюдения. Особое внимание следует обращать на запросы со стороны репрессивных правительств на экспорт таких технологий и обучение персонала;
9. С особой бдительностью подходить к запросам со стороны других государств в рамках межправительственного сотрудничества о сообщении им персональных данных правозащитников и активистов гражданского общества, учитывая возможные политические мотивы и вероятность преследования таких лиц;
10. Гарантировать эффективную защиту персональных данных представителей уязвимых меньшинств, в том числе личных данных трансгендеров до трансгендерного перехода (свидетельство о рождении, паспорт, водительское удостоверение и т.д.);
11. Принять законы и политику, обеспечивающие эффективную защиту в отношении лиц, сигнализирующих о нарушениях права на защиту частной жизни и персональных данных;
12. Обеспечить правовое регулирование деятельности крупных организаций и частных компаний, располагающих большими базами данных, в части сбора и обработки персональных данных.

Политическим органам и институтам ОБСЕ:

13. Расширить обязательства ОБСЕ от 1991 года об охране частной жизни с учетом современных проблем в этой области – таких, в частности, как использование современных технологий, отсутствие подотчетности, эффективных гарантий и судебного надзора за деятельностью спецслужб, нарушения в контексте борьбы с терроризмом и противодействия экстремизму, действия в отношении представителей меньшинств, трансграничное сотрудничество государств и частных субъектов и т.д. Представители гражданского общества должны быть вовлечены в процесс разработки этих обновленных обязательств;
14. БДИПЧ следует организовать мониторинг деятельности государств в сфере секретного наблюдения и перехвата сообщений;
15. В рамках деятельности ОБСЕ в области человеческого измерения ОБСЕ следует немедленно провести специальное экспертное совещание по вопросам защиты частной жизни и персональных данных в целях содействия разработке обновленных обязательств ОБСЕ в этой области.

Право на свободные и справедливые выборы

В 2014 году в ряде государств-участников ОБСЕ прошли парламентские и президентские выборы и референдумы. Президентские выборы прошли в Словакии, на Мальте, в бывшей югославской Республике Македонии, в Латвии, Украине, Турции, Румынии. Парламентские выборы были проведены в Венгрии, Бельгии, Словении, Швеции, Латвии, Боснии и Герцеговине, бывшей югославской Республике Македонии и Молдове. Досрочные парламентские выборы прошли в Украине, Сербии и Болгарии. Также в ряде государств-участников ОБСЕ состоялись местные выборы. В большинстве случаев выборы прошли в соответствии с принципами ОБСЕ, Руководящими принципами Венецианской комиссии и другими подобными документами[27].

2014 год можно назвать годом сепаратистских движений в регионе ОБСЕ. В ряде случаев сепаратисты использовали референдум в качестве инструмента мобилизации общественной поддержки идеи независимости, а также для оправдания действий своих политических лидеров. Тем не менее, уровень свободы и честности волеизъявления в ходе референдума и то, в какой степени соблюдались международные стандарты демократических выборов, в разных случаях были различными. Референдум в Шотландии 18 сентября показал, что идея самоопределения может быть выражена мирно, в рамках соблюдения принципов демократии, национального законодательства и международных стандартов. Многие государства и Европейская комиссия признали референдум в Шотландии легитимным, свободным и справедливым, проведенным в соответствии с демократическими стандартами.

С другой стороны, крымский «референдум» 16 марта, проходивший на фоне продолжающейся военной оккупации этой части Украины российскими вооруженными силами, и последующее решение российского правительства о присоединении Крыма к России продемонстрировали, что нарушение территориальной целостности другого государства и насильственная аннексия территории другого государства также могут проводиться под предлогом самоопределения, аналогично историческим прецедентам, имевшим место до принятия Заключительного акта СБСЕ в Хельсинки. Важно отметить, что Россия оправдывала аннексию как ответ на стремление местного населения к отделению от Украины и переходу региона в российскую юрисдикцию, каковое якобы было продемонстрировано в процессе того, что было представлено как «референдум». Этот так называемый референдум был проведен в нарушение Конституции Украины и в условиях российской оккупации; его проведение не соответствовало международным нормам. Эта цепь событий также продемонстрировала опасный аспект осуществления агрессии по отношению к другому государству под предлогом гуманитарной интервенции или обязанности защищать, оправдываемые российским правительством как необходимый шаг к обеспечению безопасности местного населения и гарантии безопасных условий голосования на «референдуме». Ведущие украинские организации по наблюдению за выборами не наблюдали за проведением референдума и не признали его законность. В качестве наблюдателей на «референдуме» по приглашению самопровозглашенного «правительства» Крыма присутствовала лишь разнородная группа политиков из нескольких европейских стран – в основном представляющих крайне правые или левые партии и движения, российские чиновники и несколько российских НПО, близко связанных с правительством РФ. Неудивительно, что Действующий председатель ОБСЕ назвал «референдум» незаконным, а

[27] См., в частности, Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report by the Venice Commission (Кодекс добросовестной практики в электоральных вопросах. Руководящие принципы и пояснительный доклад Венецианской комиссии) http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282002%29023-e и Guidelines on Political Party Regulation by ODIHR and the Venice Commission (Руководящие принципы БДИПЧ и Венецианской комиссии по регулированию деятельности политических партий) http://www.osce.org/odihr/77812.

Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию с тем же выводом. Похожие проблемы встали и в связи с «выборами», проведенными 2 ноября на территории самопровозглашенных «Донецкой Народной Республики» и «Луганской Народной Республики» на востоке Украины, контролируемых вооруженными силами сепаратистов.

Подобным же образом 2 февраля в Гагаузии, автономном территориальном образовании Республики Молдова, был проведен «референдум», прямо нарушающий Конституцию Молдовы и решение ее Конституционного суда. Результаты этого «референдума», в котором подавляющее большинство проголосовало за «внешнее самоопределение» и вступление в Таможенный союз с Россией, Беларусью и Казахстаном, не признало ни одно правительство мира и ни одна международная организация.

Низкая явка на выборах в ряде стран региона ОБСЕ говорит об «усталости» избирателей и их недоверии к избирательной системе, вызванном практикой подкупа избирателей, контроля и запугивания в отношении отдельных групп избирателей, а также нарушениями норм и правил проведения избирательной кампании. Например, в России, по данным Ассоциации в защиту прав избирателей «ГОЛОС», основной тактикой властей на местных выборах стало введение ограничений и попытки препятствовать регистрации кандидатов, которые потенциально могут составить конкуренцию кандидатам от правящей «Единой России».

В ряде стран наблюдатели зафиксировали проблемы с использованием государственными чиновниками средств массовой информации и давление со стороны политических партий и публичных персон на организации СМИ и на журналистов.

Финансирование и прозрачность политических партий остаются серьезнейшей проблемой в ряде стран, где система регулирования в отношении финансирования избирательных кампаний недостаточно обеспечивает прозрачность, честность и подотчетность обществу, а большинство прошлых рекомендаций ОБСЕ/БДИПЧ и Группы государств по борьбе с коррупцией Совета Европы (GRECO) остаются без внимания. Наблюдатели во многих случаях сообщали о злоупотреблении административным ресурсом как для обеспечения явки, так и для ограничения свободы волеизъявления избирателей. Отмеченные нарушения не были расследованы сотрудниками правоохранительных органов, которые выступали гарантами не закона, а существующего статуса представителей власти.

Многие независимые гражданские наблюдатели, сообщавшие об электоральных нарушениях в государствах-участниках ОБСЕ, подверглись запугиванию, шантажу и преследованиям со стороны властей. Гражданский контроль за выборами был по-прежнему затруднен из-за формальных ограничений и незаконного запугивания. Анар Мамадли, председатель азербайджанского Центра мониторинга выборов и обучения демократии (ЦМВОД) и член правления Европейской платформы для демократических выборов, был в мае 2014 года приговорен к 5,5 годам лишения свободы по сфабрикованным обвинениям. Мамадли был арестован в конце 2013 года после того, как ЦМВОД дал критическую оценку прошедших в октябре президентских выборов. Европейская платформа для демократических выборов оценивает его арест как попытку уничтожить независимое и критическое наблюдение граждан за выборами в Азербайджане и как доказательство политической дискриминации, доминирующей в судебной системе страны.

В 2013 году Министерство юстиции РФ приостановило деятельность Ассоциации «ГОЛОС» – крупнейшей в России организации по наблюдению за выборами, признав «ГОЛОС» виновным в отказе зарегистрироваться в качестве «иностранного агента» в соответствии с требованиями

принятого властями РФ печально известного закона. В сентябре 2014 года в результате длительных судебных разбирательств «Голосу» удалось добиться отмены решения суда об административных санкциях в отношении Ассоциации и ее бывшего исполнительного директора Лилии Шибановой. Но, несмотря на решение суда, организация по-прежнему остается в списке «иностранных агентов», а преследование «Голоса» и других организаций гражданского общества и правозащитных организаций в России продолжается. Накануне местных выборов в сентябре пресс-служба Центральной избирательной комиссии выпустила обращение ко всем участковым избирательным комиссиям, требуя не допускать наблюдателей от «Голоса» на избирательные участки, поскольку «иностранные агенты» якобы могут подорвать демократический характер выборов. В результате многие местные избиркомы не позволили представителям «Голоса» наблюдать за ходом голосования.

В октябре в Украине, несмотря на Минские соглашения сентября 2014 года о прекращении огня, парламентские выборы прошли в усложняющейся политической обстановке при растущих угрозах для безопасности. Избиркомы предприняли решительные усилия по организации выборов во всей стране, но выборы не удалось провести в части Донецкой и Луганской областей и на Крымском полуострове. На участие меньшинств в этих выборах негативно повлиял конфликт на востоке Украины и аннексия Крыма, из-за которых было трудно организовать выборы в тех частях страны, где почти половина из 14 миллионов граждан идентифицируют себя как русскоязычных либо как принадлежащих к крымским татарам.

В ряде других государств-участников ОБСЕ электоральное законодательство не способствует представительству национальных меньшинств.

Одним из позитивных событий стало расширение возможности использования электронных технологий голосования в ряде стран, находящихся в процессе демократизации – в частности, электронных баз данных и машин для голосования. В ряде стран наблюдатели отметили улучшение в работе Центральной избирательной комиссии.

Рекомендации

Государствам-участникам ОБСЕ:

1. Внести поправки в избирательное законодательство и практику в соответствии с рекомендациями ОБСЕ/БДИПЧ.
2. Обеспечить, чтобы избирательные комиссии всех уровней были по-настоящему независимыми и беспристрастными, а все утверждения о нарушениях расследовались незамедлительно, добросовестно и объективно.
3. Разработать и реализовать на практике гарантии четкого разграничения между правительством и правящей партией, чтобы не допускать неправомерного использования кандидатами преимуществ своей должности в предвыборных целях.
4. Исключить использование «административного ресурса», в том числе агитацию в государственных бюджетных учреждениях или силами сотрудников этих учреждений, а также оказание давления на работников таких учреждений, чтобы заставить их голосовать за того или иного кандидата.

5. Усилить нормативные положения о финансировании избирательных кампаний, чтобы повысить уровень прозрачности избирательных фондов. Данные о финансировании и расходах должны быть обнародованы и открыты для независимого надзора и мониторинга.
6. Обеспечить, чтобы у всех кандидатов был равный доступ к средствам массовой информации, в том числе к государственным СМИ для поддержания контакта с избирателями. Соблюдение положения о «сбалансированном освещении» должно контролироваться подлинно независимым органом, который должен своевременно реагировать на жалобы и отслеживать нарушения. Меры реагирования, предпринимаемые этим органом, не должны мешать СМИ осуществлять свою деятельность и не должны поощрять самоцензуру среди журналистов.
7. Прилагать усилия для содействия участию в выборах национальных меньшинств и женщин, а также выдвижению кандидатов из числа национальных меньшинств.
8. Гарантировать возможность независимого наблюдения граждан за ходом выборов. Избирательными органами должен быть гарантирован полноценный доступ независимых гражданских наблюдателей к участию в мониторинге голосования и подсчете голосов. Все случаи воспрепятствования независимым гражданским наблюдателям в мониторинге выборов или запугивания таких наблюдателей должны быть оперативно и тщательно расследованы, а виновные привлечены к ответственности. Государства-участники ОБСЕ должны обеспечить охрану и безопасность представителей гражданского общества, оппозиции и журналистов, критикующих процесс проведения выборов, и воздержаться от репрессий. Находящиеся в заключении наблюдатели, в том числе Анар Мамадли и Башир Сулейманлы, должны быть немедленно освобождены. Преследование НПО, наблюдающих за выборами, в том числе «Голоса», следует немедленно прекратить.
9. В полной мере сотрудничать с наблюдательными миссиями ОБСЕ и другими международными миссиями, приглашать их как для долгосрочного, так и краткосрочного наблюдения и не допускать воспрепятствования их работе. Воздержаться от публичной критики выводов, сделанных международными наблюдательными миссиями.
10. Государства-участники ОБСЕ должны обеспечить внебюджетное финансирование БДИПЧ для расширения его деятельности по наблюдению за выборами.

БДИПЧ:

11. Расширить наблюдение для охвата максимального числа выборов в государствах-участниках ОБСЕ.
12. Поощрять и поддерживать независимое гражданское наблюдение за выборами в качестве важного дополнительного источника информации о порядке проведения и качестве выборов в регионе ОБСЕ.
13. Отслеживать и публично критиковать неквалифицированное и политически-мотивированное «квази-наблюдение» за выборами в регионе ОБСЕ, проводимое неуполномоченными политиками или неквалифицированными группами наблюдателей.

Вопросы человеческого измерения в Швейцарии: самооценка

Платформа «Гражданская солидарность» считает, что на государство, выполняющее роль Председателя ОБСЕ, возлагается обязанность служить ролевой моделью для других-государств-участников, вдохновлять их своим примером и активно использовать свое председательство для улучшения ситуации с правами человека и решения существующих проблемы с человеческим измерением как на пространстве ОБСЕ в целом, так и в своей стране.

Швейцарская рабочая группа НПО была создана, чтобы сопровождать председательство Швейцарии в ОБСЕ в части вопросов человеческого измерения. Рабочая группа представляет собой неформальную сеть правозащитных НПО[28], координируемую humanrights.ch. С одной стороны, Рабочая группа работает на международном уровне ОБСЕ, координируя свою деятельность с Платформой «Гражданская солидарность». С другой стороны, Рабочая группа на внутригосударственном уровне координирует важный диалог о выполнении Швейцарией обязательств ОБСЕ в области человеческого измерения, особенно в связи с теми обязательствами, выполнение которые оценивалось в ходе самооценки в 2014 г.

Новый формат: самооценка[29]

Для улучшения соблюдения обязательств ОБСЕ в области человеческого измерения и обеспечения более эффективного выполнения соответствующих выводов и рекомендаций ОБСЕ, Швейцария решила представить ОБСЕ результаты проведенной самооценки. Идея возникла в рамках Платформы «Гражданская солидарность», и Швейцарское председательство в ОБСЕ поручило Швейцарскому центру экспертизы в области прав человека (SCHR) разработать концепцию самооценки и провести оценку. Целью было оценить, в какой степени Швейцария в качестве председательствующего в ОБСЕ государства выполняет обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения.

Самооценка была ограничена вопросами, которые были подняты в последних докладах мониторинга ОБСЕ, касающихся Швейцарии (отдельно или вместе с другими государствами-участниками ОБСЕ). НПО сочли такое ограничение отчасти случайным, произвольным и слишком сужающим тематику самооценки; по их мнению, необходимо было также учесть основные документы, решения и общие рекомендации ОБСЕ. Методология была разработана таким образом, чтобы самооценка стала регулярно применяемым стандартным инструментом, которой могли бы пользоваться будущие Председательства ОБСЕ.

В соответствии с этой моделью любая будущая самооценка должна проводиться не правительственными структурами, а независимым учреждением. В идеале самооценка – вместе с обратной связью от НПО и правительства – должна быть завершена к началу года председательства соответствующей страны. К сожалению, этого не произошло в случае со Швейцарией, которая стала пионером в этом процессе. Швейцарские НПО высоко оценили предпринятое швейцарским правительством проведение этой самооценки, хотя роль НПО на разных этапах этого процесса не

[28] В настоящее время в состав Рабочей группы входят следующие организации: Alliance Sud, Amnesty International (Швейцарская секция), Association for the prevention of torture (apt), Caritas, Christian Peace Service (cfd), Egalité Handicap, FIZ Advocacy and Support for Migrant Women and Victims of Trafficking, foraus, Society for Threatened Peoples (GfbV), Helvetas, Human Rights House Network (HRHN), Human Rights Watch, Swiss Interchurch Aid (HEKS), humanrights.ch/MERS, Peace Boat, Peace Women Across the Globe, Swiss Refugee Council (SFH-OSAR), swisspeace, Swiss Peace Council (SFR), Swiss Helsinki Committee (SHV), Unisourds.

[29] Документы: www.eda.admin.ch/eda/de/home/aktuell/dossiers/osze-vorsitz-2014/news.html/content/eda/de/meta/news2/osze/implementing-osce-commitments-in-the-human-dimension--switzerlan

всегда была прозрачной, а правительство не взяло на себя обязательство вступить в диалог с гражданским обществом и (или) опубликовать к определенной дате отчет о мерах по улучшению ситуации, принятых в ответ на рекомендации по итогам самооценки.

Рекомендации будущим председательствам ОБСЕ: Самооценка должна стать регулярно применяемым, стандартным инструментом любого государства, которое в будущем примет на себя председательство в ОБСЕ. Государство должно поручить проведение самооценки независимой профессиональной структуре. Отчет о результатах оценки, подготовленный в тесном сотрудничестве с правозащитными НПО, должен быть опубликован до начала или в самом начале года председательства.

Основные проблемные области прав человека в Швейцарии: Наиболее существенный факт, выявленный в ходе самооценки, состоит в том, что серьезные недостатки в выполнении Швейцарией рекомендаций ОБСЕ наблюдаются в сфере (запрета) дискриминации иностранных граждан/прав мигрантов и беженцев/ксенофобии. Этот вывод подтверждает и суб-исследование по материалам наблюдения за выборами, указывающее на повсеместный отказ иностранным гражданам в праве участия в голосовании, в результате чего почти четверть населения страны не допущены к демократическим процессам принятия решений. Исследование также указывает на серьезные препятствия, усложняющие процесс натурализации, и на недостатки в защите прав иностранцев и лиц, ищущих убежища. Этот вывод подтверждает суб-исследование по проблемам нетерпимости и расизма, выявившее проблемы с предоставлением убежища гомосексуалам, с социальной изоляцией лиц, ищущих убежища, с отсутствием интеграции енишей, рома и синти, с ксенофобными высказываниями и антицыганскими настроениями.

1. Наблюдение за выборами

<u>в) Выдержки из самооценки (Швейцарский центр экспертизы в области прав человека):</u>

Различные стандарты ОБСЕ, наряду с всеобщими и региональными документами по правам человека и лучшей электоральной практикой, требуют, чтобы Швейцария регулировала финансирование партий и избирательных кампаний. (...) В докладе Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по оценке выборов за 2007 год отмечается «отсутствие законодательных положений о финансировании партий и избирательных кампаний на федеральном уровне», а следовательно, «партии могут получать неограниченные средства из любого источника без каких-либо требований о раскрытии эти сведений». Со ссылкой на обязательства Швейцарии в этой области доклад рекомендует швейцарским властям рассмотреть вопрос о введении требования по раскрытию информации в отношении итоговых доходов партий и политических объединений, источников доходов, а также расходов. (...) Хотя в парламенте неоднократно предпринимались попытки продвижения этого вопроса, швейцарским правительством на данный момент не предпринято шагов по улучшению ситуации.

Мы рекомендуем швейцарскому правительству сделать конкретные шаги для принятия и осуществления мер, рекомендованных в докладах ОБСЕ/Миссии БДИПЧ по оценке выборов в целях полного соответствия принятой международной практике в области финансирования партий и избирательных кампаний. Низкий уровень прозрачности в отношении влияния групп интересов на политический процесс может подорвать нормальное функционирование швейцарской демократии и создает почву для коррупции.

б) Выдержки из комментариев НПО:

В целом электоральные успехи небольших и небогатых партий и неудачи дорогостоящих предвыборных кампаний остаются исключением, подтверждающим правило о том, что имеющиеся в распоряжении партий и электоральных комитетов финансовые ресурсы оказывают большое влияние на исход голосования и выборов. Наиболее ярким примером этого является успех Швейцарской народной партии (ШНП), которая за период с начала 1990-х годов набрала наибольшую долю голосов избирателей после того, как партию купили и фактически приватизировали мультимиллионер Блохер и некоторые другие очень богатые люди.

Мы рекомендуем принять нормативные акты, касающиеся прозрачности пожертвований в пользу политических партий и электоральных комитетов, а также ограничений бюджета кампаний и выборов. (...)

За очень немногими исключениями **право избирать и участвовать в голосовании зависит от наличия швейцарского гражданства**. Данное ограничение основывается на принципе «ius sanguinis» («права крови»). В сочетании с предельно ограничительной и даже запретительной политикой натурализации оно привело к тому, что сегодня практически четверть населения Швейцарии исключена из политического процесса. Такое положение вряд ли совместимо с демократическим идеалом, согласно которому люди, на которых воздействуют те или иные решения общества, должны иметь возможность участвовать в принятии этих решений. (...) Сопоставив процесс развития избирательных прав швейцарских экспатов, проживающих в других странах, и тот факт, что в Швейцарии иностранцы 2-го, 3-го и последующих поколений лишены избирательных прав, мы вынуждены констатировать, что на данный момент имеем дело с этнизацией права голоса в стране. Многие люди, чьи семьи живут в Швейцарии уже несколько поколений, не имеют возможности реализовать свои политические права, но в то же время всеми средствами поддерживается участие в выборах лиц, живущих в любой другой точке мира, а порой даже родившихся и выросших в другой стране без какой-либо связи со Швейцарией. (...)

Мы рекомендуем предоставить иностранным гражданам, живущим в Швейцарии, право избирать и голосовать на выборах.

2. Нетерпимость

в) Выдержки из самооценки (Швейцарский центр экспертизы в области прав человека):

(...) Например, Федеральный департамент иностранных дел Швейцарии назначен национальным контактным центром по вопросам преступлений на почве ненависти и обязан периодически направлять в БДИПЧ достоверную информацию и статистические данные о таких преступлениях (...). Соответствующие данные собирает и предоставляет Федеральная комиссия по борьбе с расизмом (ФКР).

Имеется серьезный пробел (...) в деле **пресечения и мониторинга преступлений на почве ненависти** (...), отсутствует часть необходимой нормативно-правовой базы. Хотя в целом в Швейцарии в этом контексте применяется статья 261 (2) УК Швейцарии, необходимо подчеркнуть, что это положение закона не полностью соответствует требованиям ОБСЕ. Например, статья 261 (2) УК Швейцарии защищает лишь очень ограниченную категорию лиц, в то время как данное БДИПЧ определение

преступлений на почве ненависти включает в себя гораздо более широкий спектр защищаемых характеристик, в том числе язык и сексуальную ориентацию.

Мы рекомендуем швейцарскому правительству принять адекватное и более эффективное законодательство.

Личный представитель Действующего председателя ОБСЕ по вопросам толерантности и недискриминации по итогам своих визитов осудил **обстановку растущей нетерпимости и дискриминации в отношении мусульман и других меньшинств** в Швейцарии. В частности, была отмечена инициатива по борьбе с минаретами, которую на международном уровне восприняли как дискриминационную в отношении мусульман. Позитивным моментом было то, что как следствие инициативы против минаретов федеральное правительство стало более активно вступать в диалог с мусульманским населением. (...) Важно, чтобы федеральные и кантональные власти продолжали бы прилагать активные усилия и не пытались бы уклоняться от своих обязанностей со ссылкой на распределение властных полномочий и ответственности в федеративном государстве. В ОБСЕ глубоко обеспокоены характером политического дискурса в Швейцарии. В частности, в ходе федеральных кампаний за голоса избирателей, референдумов и выборов возрастает риск дискриминационного дискурса. Швейцарские суды склонны считать защиту свободы выражения мнений более важной, чем защиту от дискриминации в рамках политического дискурса. Хотя активный политический дискурс должен быть разрешен, с дискриминацией и клеветой в избирательных кампаниях следует эффективно бороться, как этого требуют обязательства ОБСЕ.

Мы рекомендуем дополнительно уточнить допустимые пределы свободы выражения мнений и разработать соответствующие инструменты, включая такие позитивные меры, как разъяснительные кампании и кодексы поведения политических партий, наряду с применением запретов и санкций, где это необходимо.

<u>б) Выдержки из комментариев НПО:</u>

С точки зрения (НПО), швейцарские власти в рамках процедуры предоставления убежища часто дискриминируют **гомосексуалов, ищущих убежище**. Власти в принципе признают, что лица, преследуемые в своей стране за гомосексуальность, принадлежат к определенной социальной группе и что преследование за гомосексуальность может быть основанием для предоставления убежища. Однако на практике шанс на получение убежища на этих основаниях невелик.

НПО с тревогой следят за последними событиями, которые ведут к **социальной изоляции лиц, ищущих убежище**. Швейцарские иммиграционные власти нередко используют в качестве центров для лиц, ищущих убежища, старые военные бараки, расположенные вдали от городов, в результате чего ищущие убежище лица не имеют контактов с местным населением. С объективной точки зрения такие барьеры мешают интеграции и их следует избегать, равно как и самой стратегии изоляции ищущих убежище лиц от остальной части населения. (...) В целом запрет на пребывание на какой-либо территории или на въезд на какую-либо территорию лицу, не совершившему ничего предосудительного, не имеет под собой правовой основы, не является пропорциональным и представляет собой дискриминацию.

На протяжении уже многих лет стоят на повестке дня вопросы о предоставлении убежища и о миграции, и публичное **обсуждение** этих вопросов носит открыто **ксенофобный** характер. Это происходит несмотря на то, что ищущие убежище лица составляют лишь два процента иностранцев, живущих в Швейцарии. Общественное восприятие этого явления абсолютно не соответствует

реальности. (...) Это искаженное восприятие в основном сформировано под воздействием освещения в СМИ и риторики правых партий, таких как Швейцарская народная партия (ШНП). (...) Освещение в средствах массовой информации часто бывает необъективным и недостаточно дифференцированным. Постоянно подчеркивая «проблему беженцев», СМИ создают у широкого круга читателей впечатление, будто бы Швейцарию захлестнула огромная волна беженцев. (...) В такой атмосфере легко возникает готовность неправомерно ограничивать фундаментальные права – например, нарушать принцип единства семьи и даже принцип недопустимости принудительного возвращения. Федеральные власти Швейцарии должны активнее разъяснять населению, что охранный статус (убежище/временный вид на жительство) в Швейцарии получают 60% ищущих убежища лиц, чьи обращения Швейцария признает обоснованными по существу. Это резко расходится с представлениями различных субъектов о том, что большинство лиц, ищущих убежища в Швейцарии, обращаются за защитой без должных оснований. Особенно явной была дешевая пропаганда против иностранцев в ходе федеральных инициатив с ксенофобным подтекстом («против строительства минаретов», «за высылку» и «против массовой иммиграции»). Таким образом партия правого толка ШНП эксплуатирует бытующие среди населения страхи и превращает их в инструмент своих кампаний. Не следует также недооценивать важность растущего числа ксенофобных и клеветнических комментариев читателей к статьям в онлайн-СМИ о системе предоставления убежища и о мигрантах.

В разделе самооценки, посвященном преступлениям на почве ненависти, расизма и нетерпимости, проигнорирована **дискриминация енишей, синти и рома** в Швейцарии, несмотря на многочисленные обязательства ОБСЕ в этой области. (...) С 1998 года группа «кочевники» (Travellers) официально признана национальным меньшинством. Однако это наименование не отражает реальное положение соответствующих меньшинств, поскольку смешивает образ жизни и этническую принадлежность, игнорирует самоназвания народов и противопоставляет друг другу специфические интересы различных меньшинств.

Мы рекомендуем незамедлительно найти решение проблемы палаточных и транзитных лагерей и пропускных пунктов и решительно бороться с проявлениями нетерпимости и враждебности.

Мы рекомендуем предпринять дальнейшие усилия для содействия развитию культуры и самобытности енишей, синти и рома.

Мы рекомендуем правительству принять решительные меры против антицыганских настроений, особенно в средствах массовой информации и в администрации, и организовать информационно-просветительские кампании для их предупреждения этих явлений.

3. Свобода выражения мнений и собраний

в) Выдержки из самооценки (Швейцарский центр экспертизы в области прав человека):

Разрешительный и уведомительный порядок проведения демонстраций: Проведенный ОБСЕ анализ соответствующего кантонального и муниципального законодательства в Женеве, Берне и Давосе привел к выводу, что хотя правовые требования и ограничения в отношении мирных собраний отличаются по содержанию, все они имеют общую особенность: требование получения предварительного разрешения для проведения неспонтанных собраний. По мнению ОБСЕ, уведомительный порядок является предпочтительным, однако фактов чрезмерно ограничительной практики выдачи разрешений не отмечено ни в одном из трех муниципалитетов. (...)

Мы рекомендуем властям рассмотреть вопрос о введении уведомительного порядка – по крайней мере в отношении некоторых видов демонстраций, помимо спонтанных собраний, а в случаях, когда требуется предварительное разрешение, законодательство должно предусматривать «правовую презумпцию, что разрешение будет выдано, а любой отказ в разрешении будет основан на четко определенных критериях».

Несанкционированные демонстрации: Закон и практика в отношении несанкционированных демонстраций, по-видимому, отражают тот принцип, что даже если демонстрация не санкционирована или иным образом не отвечает всем требованиям законодательства, это не означает автоматически, что ее можно не допустить или разогнать. При этом наблюдатели ОБСЕ также отметили, что некоторые положения законодательства и правоприменительная практика в отношении несанкционированных демонстраций представляют собой проблему в свете обязательств ОБСЕ и стандартов прав человека в области прав на свободу собраний и выражения мнений.

Мы рекомендуем, если это еще не сделано, признать стандартным правилом поведения полиции не препятствовать проведению мирных, пусть даже несанкционированных, демонстраций, не наказывать участников таких демонстраций и ограничиваться индивидуальными мерами по отношению к потенциально или фактически агрессивным участникам протеста (в том числе в виде ареста, уголовного преследования и наказания).

Демонстрации в связи с мероприятиями высокого уровня: Давос, где ежегодного проводятся встречи Всемирного экономического форума (ВЭФ), Женева, где находится штаб-квартира ООН, несколько учреждений системы ООН, Всемирная торговая организация и постоянные представительства многих других международных организаций, и столица Швейцарии Берн, где находится федеральное правительство – все они часто служат местом проведения мероприятий высокого уровня. В целом власти были готовы обеспечивать возможность проведения протестных акций в связи с этими событиями. В ряде случаев неудовлетворительными были ограничения относительно места проведения протестных акций в свете реализации принципа «видимости и слышимости»: следует разрешать проведение протестов в пределах видимости и слышимости мероприятия или лиц, которым адресована акция.

<u>б) Выдержки из комментариев НПО:</u>

Вопреки рекомендациям ОБСЕ в швейцарских городах разрешительный порядок не только является правилом, но в последние годы наблюдается **тенденция к еще большему ограничению свободы собраний** посредством законодательства (например, в Женевском кантоне) или все более ограничительной практики выдачи разрешений на проведение демонстраций (например, в Берне).

Мы рекомендуем уточнить роль властей Конфедерации в осуществлении рекомендаций ОБСЕ. На ее институты возложена задача активно доводить рекомендации ОБСЕ до сведения кантонов и муниципалитетов. При выполнении этой задачи властям Конфедерации следует обратиться к передовому опыту других государств ОБСЕ.

4. Торговля людьми

<u>в) Выдержки из самооценки (Швейцарский центр экспертизы в области прав человека):</u>

Координация и мониторинг: Для эффективной борьбы с торговлей людьми необходимо взаимодействие различных органов власти и других субъектов, выполняющих разные роли и порой имеющих противоречащие друг другу приоритеты. Дополнительно осложняет координацию такой деятельности федеративная структура Швейцарии. В целом Швейцария значительно продвинулась вперед в деле выполнения обязательств ОБСЕ, касающихся координации и сотрудничества в сфере борьбы с торговлей людьми. (...) Важную роль в этом сыграло создание Национального координационного механизма (НКМ).

Мы рекомендуем обеспечить представительство в НКМ кантональных органов защиты детей и трудовых инспекций, создать механизмы координации в кантонах, еще не имеющих такого форума, и укреплять роль НКМ в сфере мониторинга деятельности по борьбе с торговлей людьми.

Выявление жертв торговли людьми: Высокую вероятность встретиться с жертвами торговли людьми имеют должностные лица и сотрудники ряда государственных органов, однако они не всегда осознают это. Кроме того, жертвы торговли людьми часто избегают обращаться к властям из-за своего нелегального статуса или пережитой ими психологической травмы.

Мы рекомендуем включить вопросы торговли людьми в базовую программу профессиональной подготовки специалистов соответствующих структур (...), а именно полиции, прокуратуры, иммиграционных властей, трудовых инспекций и персонала центров по защите жертв торговли людьми. (...)

Трудовая эксплуатация: Участие органов трудовой инспекции в деятельности по борьбе с торговлей людьми пока весьма ограничено (...). Особому риску трудовой эксплуатации подвергается домашняя прислуга дипломатов и нелегальные мигранты. К тому же этот вид торговли людьми часто упускают из виду и его реальные масштабы неизвестны.

Мы рекомендуем активизировать участие в борьбе с торговлей людьми и соответствующую подготовку органов трудовой инспекции, незамедлительно принять и распространить проект Руководящих принципов НКМ по вопросам трудовой эксплуатации и усилить научно-исследовательскую работу по тематике трудовой эксплуатации.

5. Гендерное равноправие

в) Выдержки из самооценки (Швейцарский центр экспертизы в области прав человека):

Расширение экономических возможностей женщин: Швейцария приняла существенные международные и национальные обязательства гарантировать гендерное равенство. (...) Несмотря на эти нормы, в реальности сохраняется значительное неравенство между женщинами и мужчинами. В особенности такое неравенство присутствует в следующих областях: оплачиваемая занятость (уровень занятости женщин по-прежнему ниже, чем мужчин, хотя и вырос в последние десятилетия); профессиональный статус женщин, даже несмотря на равное образование, ниже, чем мужчин; представительство на руководящих должностях, где женщины представлены недостаточно; для рынка труда характерна выраженная сегрегация; равная оплата для женщин и мужчин все еще не стала реальностью, т.к. средний доход женщин ниже, чем мужчин (на 23,6% в частном и на 14,7% в государственном секторе); неоплачиваемый труд по дому (женщины выполняют 64% всей неоплачиваемой работы); отрицательные финансовые стимулы (система налогообложения и программы социального обеспечения препятствуют оплачиваемой занятости женщин на рынке

труда); сексуальные домогательства (как женщины, так и мужчины сталкиваются с сексуальными домогательствами на рабочем месте).

(...) Достижения заметны в таких областях, как правовые процедуры на основе Закона о равноправии (различные правовые институты на разных уровнях регулярно рассматривают случаи дискриминации по гендерному признаку), предоставление консультативных услуг по вопросам гендерного равенства на рабочем месте, гендерное равенство в сфере государственного управления (например, процентная квота женщин на руководящих должностях), усилия по обеспечению равной оплаты труда (например, инструменты мониторинга и диалог с компаниями), укрепление сектора с низким уровнем доходов путем принятия Федеральным советом обязательства ратифицировать Конвенцию МОТ № 189 о достойном труде домашних работников, меры содействия интеграции женщин-мигрантов на рынке труда и совмещению семейных обязанностей с оплачиваемой занятостью (например, содействие федеральным кантонам и администрациям коммун в создании детских учреждений).

Мы рекомендуем улучшить доступ к правосудию в случаях гендерной дискриминации, повысить готовность частного сектора следовать принципам равной оплаты труда и увеличения числа женщин на руководящих должностях (на основе принятия обязательных положений для предприятий), активизировать деятельность по преодолению гендерной сегрегации на рынке труда путем устранения стереотипов на всех уровнях и дальнейшего содействия совмещению семейной жизни и занятости за счет повышения качества и доступности детских дошкольных учреждений как предпосылки полноценного участия женщин в оплачиваемом труде.

Исполнение Резолюции № 1325 Совета Безопасности ООН: На протяжении уже многих лет Швейцария считает защиту гражданского населения основным приоритетом своей внешней политики и в подтверждение этого приняла Национальный план действий (НПД) по выполнению Резолюции СБ ООН № 1325. (...) Достигнут значительный прогресс в реализации поставленных целей. Например, в последние годы возросло число женщин, участвующих в деятельности по миростроительству. (...) В то же время сохраняется разрыв между обязательствами Швейцарии, касающимся женщин, мира и безопасности, во внешнеполитических документах на международном уровне, с одной стороны, и мерами, принятыми на внутригосударственном уровне, с другой стороны. (...)

Мы рекомендуем продолжать мониторинг осуществления Национального плана действий. Кроме того, требуется далее совершенствовать гендерный баланс в составе миротворческих миссий и других профильных структур, а также во внутригосударственных службах безопасности и охраны правопорядка, и принимать меры на двустороннем и многостороннем уровне по защите женщин и девочек в ситуациях конфликта, по интеграции женщин в процессы миростроительства и по борьбе с безнаказанностью сексуального насилия. И наконец, увеличение выделяемых финансовых ресурсов – например, путем гендерно-чувствительного бюджетирования – еще более укрепит доверие к этим стратегическим обязательствам.

Домашнее насилие: Мы в целом согласны с анализом и выводами Доклада делегации ОБСЕ по гендерному равенству. Высокий уровень смертности женщин в результате домашнего насилия вызывает тревогу и, по-видимому, является специфическим швейцарским феноменом, требующим дальнейшего анализа. (...)

Мы рекомендуем швейцарским властям принять всестороннее законодательство о насилии в семье, направленное на предупреждение и пресечение насилия в отношении женщин, в том числе путем

расследования таких инцидентов, уголовного преследования и адекватного наказания виновных, а также предоставления социальных услуг жертвам и их семьям. Кроме того, следует увеличить число убежищ для женщин и обеспечить финансирование существующих убежищ. (...)

b) Выдержки из комментариев НПО:

Швейцарии, как и другим европейским странам, еще далеко до достижения **цели гендерного равноправия**. Хотя в некоторых областях наблюдается небольшой прогресс, в других мы видим откат назад. Это происходит в основном как следствие возрождения консервативных ценностей. Примерами такого отката назад являются исходящие от консервативных политических партий федеральные инициативы, касающиеся семьи или абортов. Хотя некоторые из этих консервативных инициатив не приняты народом, они показывают, что права человека женщин, сексуальные и репродуктивные здоровье и права испытывают сейчас серьезное давление. На структурном уровне также не отмечается адекватный прогресс в положении женщин. Например, разрыв в заработной плате по-прежнему близок к 19%. Когда речь идет о Федеральном департаменте иностранных дел, гражданское общество особенно активно вовлечено в обсуждение и разработку позиций по вопросам прав человека женщин. Но, к сожалению, нельзя сказать то же самое, когда речь идет о ведомствах, ответственных за внутреннюю политику. (...)

Содействие участию женщин в политической и общественной жизни: (...) Женщины недостаточно представлены на выборных должностях – как в муниципалитетах, так и в кантонах. Это документально подтверждено несколькими исследованиями. Федеральное статистическое управление (ФСУ) собирает соответствующую статистику, даже с разбивкой по политическим партиям. Разрыв почти одинаков на каждом уровне исполнительной и законодательной власти. Процент женщин по результатам последних кантональных выборов в органы законодательной власти варьируется от 11,7% до 35,6%. В двух палатах национального парламента процентное соотношение следующее: 19,6% в Государственном Совете и 29,0% в Национальном Совете. (...) Доля женщин в органах федеральной администрации составляет около 40%, но их процент на высших должностях очень низок (15,6% по данным ФСУ). (...) Гражданское общество приветствует введение квот для компаний, тесно связанных с Конфедерацией и кантонами. Но такие меры должны распространяться на все компании, зарегистрированные на Швейцарской фондовой бирже.

Создание национальных механизмов улучшения положения женщин*:* Мы рекомендуем федеральной администрации установить четкий порядок координации осуществления международных норм и прав человека женщин; Федеральному управлению по вопросам гендерного равенства следует предоставить больше правовых полномочий для решения существующих проблем; в законодательство следует внести дополнения с тем, чтобы обеспечить более существенную поддержку гражданского общества и женских организаций; необходимо обеспечить реальный учет гендерных аспектов и привлечение консультантов по гендерным вопросам к участию в работе различных федеральных ведомств, а также на кантональном и межкантональном уровнях.

Требующие особого внимания проблемы в области человеческого измерения в Сербии

В июне 2014 года в Сербии была создана Коалиция в составе десяти НПО по вопросам председательства Сербии в ОБСЕ в 2015 году, чтобы совместно с сербским Председательством ОБСЕ и институтами ОБСЕ заниматься решением проблем в области человеческого измерения на пространстве ОБСЕ, определенных в качестве приоритетных на этапе принятия Сербией председательства в ОБСЕ, и использовать Председательство Сербии как повод повысить уровень выполнения обязательств в области человеческого измерения в самой Сербии. Коалиция определила ряд вопросов, которые вызывают серьезную озабоченность и требуют существенного улучшения ситуации в государстве, председательствующем в ОБСЕ, которое должно своим примером вдохновлять другие страны. Некоторые из этих вопросов имеют прямое отношение к существующим обязательствам ОБСЕ в области человеческого измерения, а другие, хотя и не имеют к ним непосредственного отношения, тем не менее требуют серьезного внимания.

Коалиция надеется, что сербским НПО будет дана возможность внести свой вклад в важнейший процесс самооценки выполнения Сербией обязательств ОБСЕ в области человеческого измерения. Подготовка к проведению такой самооценки сейчас ведется в рамках предстоящего сербского Председательства. Мы надеемся, что приведенные ниже информация и рекомендации будут полезны в проведении самооценки.

В целом в Сербии заложена нормативно-правовая основа для защиты прав человека. Однако в части правоприменения имеются недостатки в различных областях. Поэтому мы считаем сербское Председательство в ОБСЕ полезным инструментом, который послужит продвижению прав человека в стране. В Сербии осуществляются правовые реформы, хотя судебная защита, являющаяся одной из предпосылок эффективной защиты прав человека, в настоящее время парализована забастовкой адвокатов. Стремление Сербии войти в ЕС находится в полном соответствии с целью продвижения прав человека, однако прогресс в этой области должен быть заметен на местах. Независимые институты, которые появились в Сербии за последнее десятилетие – от омбудсмена до Комиссара по вопросам равенства, Комиссара по вопросам свободного доступа к информации и защите данных, Агентства по борьбе с коррупцией и других – набирают силу, а их деятельность пользуется уважением в обществе. Эти институты играют важную роль баланса в свете слабого разделения властей и раннего этапа развития институционального строительства.

Дискриминация

Защита от дискриминации в Республике Сербия была установлена в 2009 году и с тех пор совершенствовалась путем принятия соответствующего законодательства и создания независимых институтов по защите прав граждан.

Однако совершенствование институциональных механизмов не всегда ведет к интеграции антидискриминационных политики и норм в политическую и общественную жизнь. Хронической проблемой является отсутствие последовательной реализации принятых «европейских законов». Основные прав человека по-прежнему нарушаются, особенно в отношении рома, меньшинств и других уязвимых групп (женщин, ЛГБТ, лиц с психическими расстройствами, престарелых, детей и т.д.). Дискриминационные заявления, запугивание и насилие по-прежнему не встречают политической реакции и соответствующих мер со стороны властей.

Судебное преследование военных преступлений и права жертв военных преступлений в Сербии

Согласно Годовому отчету о военных преступлениях, подготовленному Центром гуманитарного права[30], и его Анализу судебного преследования военных преступлений в Сербии в 2004-2013 гг.[31], судебное преследование военных преступлений в Сербии имеет следующие особенности:

- Слишком малое число обвинительных приговоров: Количество дел, возбужденных Канцелярией Прокурора по военным преступлениям (OWCP), остается крайне низким по отношению к количеству, масштабу и тяжести преступлений против международного права, совершенных сербскими силами во время вооруженных конфликтов 1990-х годов.
- Избегание политически-чувствительных дел: Несколько дел о военных преступлениях, совершенных сербскими силами, включая дело о массовом захоронении в Батайнице, находятся на стадии досудебной проверки вот уже более 10 лет.
- Избегание судебного преследования офицеров и генералов: Пока что OWCP возбуждала дела только в отношении преступников низкого уровня, а ответственность полицейских и военных чинов среднего и высокого уровня за совершенные преступления игнорируется. До сих пор не привлечены к судебной ответственности должностные лица в рамках доктрины об ответственности командиров, а также виновные в преступлениях против человечности
- Политика вынесения мягких приговоров: В значительном числе случаев отделы прокуратуры по военным преступлениям выносили приговоры, близкие к установленному законом минимуму, на границе или даже ниже такого минимума. Практика смягчения приговоров часто основана на учете судом смягчающих обстоятельств, связанных с личной характеристикой ответчика или другими моментами, которым в силу тяжести совершенного преступления не следовало придавать большого значения (например, прошествие времени после совершения преступления, наличие семьи у ответчика и т.д.).
- Защита потерпевших и свидетелей: Организации, занимающиеся в Сербии уголовным преследованием военных преступлений, вряд ли в достаточной мере понимают уязвимое положение потерпевших и свидетелей военных преступлений и их важную роль в ходе судебного разбирательства. Существующие механизмы защиты потерпевших и свидетелей от запугивания и физических нападений и система поддержки потерпевших и свидетелей лишь отчасти выполняют возложенную на них функцию. Наиболее серьезные недостатки были зафиксированы в деятельности программы, призванной обеспечить защиту бывших военнослужащих и полицейских и психологическую поддержку потерпевших. Сообщения о противозаконном и непрофессиональном поведении сотрудников Отдела защиты при МВД указывают на серьезные проблемы с реализацией программ защиты.
- Региональное сотрудничество по вопросам уголовного преследования военных преступлений сводится к передаче дел и обмену доказательствами. На данный момент налажено сотрудничество OWCP с партнерами в Хорватии, Черногории, Боснии и Герцеговине, а также с EULEX в Косово. Несмотря на активизацию регионального сотрудничества в последние годы, в ряде случаев возникали проблемы, когда в качестве подозреваемых OWCP указывала граждан Боснии и Герцеговины и Хорватии, занимавших важные политические, военные и полицейские посты.
- В 2012 и 2013 годах Департамент Верховного суда вынес анонимные постановления по делам о военных преступлениях и тем самым отказал потерпевшим и всему обществу в праве узнать факты о совершенных военных преступлениях.

[30] Humanitarian Law Center, "Report on War Crimes Trials", July 2014, http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2014/07/Report-on-war-crimes-trials-in-Serbia-in-2013-ff.pdf

[31] Humanitarian Law Center, "Analysis of the Prosecution of War Crimes in Serbia 2004-2013", September 2014, http://www.hlc-rdc.org/?p=27457&lang=de

- Институциональная реформа: Отсутствуют критерии и условия, которые не позволяли бы специализированным учреждениям привлекать лиц, участвовавших в вооруженных конфликтах 1990-х годов, к расследованию и судебному преследованию военных преступлений.

Права потерпевших

Согласно анализу Центра гуманитарного права в докладе «Административное возмещение вреда в Сербии: существующая правовая база»[32] и выводам Совета Европы (п. 2.B) и Комитета ООН против пыток (п. 18), Сербия нарушает права потерпевших на компенсацию и другие виды возмещения. Существующая нормативно-правовая база носит крайне дискриминационный характер, поскольку не признает право на возмещение ущерба в административном порядке для всех без исключения жертв военных преступлений. Лишь около 10% жертв военных преступлений могут реализовать свое право на возмещение ущерба в соответствии с законодательством. Среди исключенных категорий – жертвы сексуального насилия, пропавшие без вести, члены семей, жертвы сербских сил и другие.

Нападения на правозащитников

Власти Сербии редко выступают с осуждением или как-либо публично реагируют на угрозы, физические нападения и случаи подстрекательства к насилию и вражде, исходящие от экстремистских групп в отношении НПО, правозащитников, журналистов, блогеров или рядовых граждан. Экстремистские организации правого толка избрали объектом своих нападок представителей объединений меньшинств (национальных, сексуальных и политических), а также организации и отдельных лиц, которые работают с наследием прошлого и предупреждают о недопустимости сербского национализма. Движение «Naši» распространило в социальных сетях список «30 главных ненавистников и предателей Сербии среди общественных деятелей», содержащий фамилии многих правозащитников. Несколько месяцев продолжалась сопровождающаяся угрозами смерти кампания, направленная против председателя Сербского Хельсинкского комитета по правам человека Сони Бисерко после утечки информации о том, что она согласилась выступить в качестве свидетеля в Международном суде ООН по делу Хорватии против Сербии о геноциде.

Члены неправительственной организации «Женщины в черном» неоднократно подверглись физическому нападению. Три года назад был разрушен их офис в центре Белграда, причем полиция так и не установила виновных. Активисткам «Женщин в черном» в очередной раз угрожали смертью в сети Facebook в марте 2014 года, когда официальный представитель Управления по борьбе с терроризмом Радомир Почуча призвал хулиганов линчевать их после проведения ими мемориальной акции по случаю 15-летия этнических чисток албанцев в Косово. Радомир Почуча и Иван Иванович из организации «Naši» были задержаны по подозрению в преступлениях против общественного порядка и призывах к расовой и иной дискриминации в интернете. Но несмотря на судебный процесс в отношении него, Почуча тем не менее отправился воевать вместе с пророссийскими силами в Украину, поскольку судьи не забрали у него паспорт.

Передовица газеты *«Вечерние Новости»* за авторством главного редактора Ратко Дмитровича призывала запретить публичные выступления Елены Милич (директора Центра евро-атлантических исследований) и Сони Бисерко (председателя Хельсинкского комитета), называя их известными

[32] Humanitarian Law Center, “Administrative reparations in Serbia - an existing legal framework”, June 2013, http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2014/03/Administrative_reparations_-in_Serbia_an_analysis_of_the_existing_legal_framework.pdf

«антисербскими деятелями» и «предателями» и сравнивая их с осужденным преступником и наркодилером Кристианом Голубовичем.

Растет количество жалоб в Совет по делам прессы на нарушения Кодекса журналистов. Один из самых ярких примеров – кампания против актера Горана Евтича, исполнившего главную роль в театральной пьесе, воспринятой как выражение резкой критики правительства. Хотя журналисты обязаны соблюдать презумпцию невиновности, ежедневная газета *Blic* опубликовала статью под заголовком «Актер Горан Евтич изнасиловал моего сына», а на следующий день продолжала нападки на Евтича, нарушив тем самым Кодекс журналистов Сербии, поскольку опубликовала новость на основе выдвинутых уголовных обвинений, а не решения суда.

Лицам, совершающим преступления на почве ненависти, часто удается избежать ареста, а суды над ними длятся очень долго и нередко заканчиваются мягким приговором. Например, Младен Обрадович, лидер правоэкстремистский организации «Srbski obraz», был в 2012 году приговорен к 12 месяцам тюрьмы за разжигание ненависти накануне парада «Гей-прайд» в 2009 году, но после нескольких апелляций и повторного суда в 2014 году его приговор смягчили до 4 месяцев домашнего ареста.

Национальные меньшинства

Что касается гарантированных индивидуальных и коллективных прав и, в частности, права на самоуправление и возможность избрания национальных советов, Сербия выступает одной из ведущих стран Европы в отношении статуса национальных меньшинств. Однако это не является отражением продуманный стратегии по улучшению положения меньшинств, а скорее реакцией на давление со стороны международного сообщества в конкретных случаях.

Расхождения между политикой и практикой в отношении меньшинств проявляются в несоблюдении процессуальных норм, нечетком разделении обязанностей между различными организациями, сильными тенденциями к «геттоизации» национальных меньшинств и росте внутренних конфликтов. Меньшинства ищут решение проблем с помощью внешнего посредничества, которое иногда исходит от центральных органов власти и очень часто из-за рубежа – либо от так называемых родственных государств, либо от международных организаций.

Постоянная политизация общества, в том числе национальных меньшинств, проявляется в чрезмерной представленности политических партий меньшинств в национальных советах и в принятии нормативных положений, превращающих их в пара-государственные органы. Это приводит к ослаблению связей внутри общин, в том числе к снижению взаимодействия и сотрудничества между различными национальными меньшинствами.

В ходе недавних этнически-мотивированных нападений в Воеводине (октябрь 2014 г.) после футбольного матча между Албанией и Сербией были подожжены два магазина, принадлежащих албанцам и горани, в городах Стара Пазова и Сомбор, а магазин в городе Нови-Сад забросали камнями. Была сожжена пекарня в г. Нови-Сад, и еще пять магазинов в Нови-Саде и Вршаце были повреждены. Владелец подожженной пекарни в Нови-Саде сказал, что полиция отклонила его просьбу о защите, с которой он обратился днем ранее, когда начались нападения. Полиция ответила, что у них недостаточно патрульных машин и других возможностей, чтобы удовлетворить его просьбу. Полиция допросила 62 человека, и 11 были задержаны.

С декабря 2013 года в результате пожаров в населенных пунктах рома погибли одиннадцать детей. Причиной этих трагедий стали плохие условия жизни рома, большинство из которых живут в деревянных хижинах, и ответственность за эти трагедии несет сербское государство, которое относится к народу рома как к гражданам второго сорта, маргинализованным и изолированным от других социальных групп.

Свобода СМИ/свобода выражения мнений

В стране усовершенствована нормативно-правовая база в отношении собственности на средства массовой информации и их прозрачности; последние изменения внесены в 2014 году. Однако правоприменение недостаточно последовательно: приватизация СМИ откладывается уже много лет, данные о владельцах СМИ и источниках средств, вложенных в средства массовой информации посредством рекламы и иным образом, не публикуются. Государственная собственность на СМИ является наиболее вопиющим механизм государственного влияния, особенно когда речь идет о финансировании и кадровой политике. СМИ, находящиеся в муниципальной собственности, используются как рекламная служба местных органов власти. Правительство Республики Сербия имеет долю собственности в двух важнейших ежедневных газетах – Politika (50%) и Vecernje Novosti (одна треть) и принимает решения о назначении их главных редакторов. Выдающийся пропагандист войны 90-х годов Ратко Дмитрович был назначен главным редактором газеты Vecernje Novosti. Некоторые тексты в этом СМИ, опубликованные в 2013 и 2014 гг., можно охарактеризовать как язык вражды в адрес правозащитников.

Хотя цензура в Сербии запрещена, существуют различные механизмы «мягкой цензуры» и самоцензуры. Это делается главным образом через рекламные агентства, владельцы которых – близкие соратники правящей партии. Такие агентства выступают посредниками между крупными рекламодателями и средствами массовой информации, что обеспечивает им мощный потенциал для оказания давления на СМИ.

Критические мнения о правительстве в СМИ почти полностью подавляются. Сразу после формирования нынешнего кабинета министров самая могущественная партия в правительстве несколько раз высказывала критику в адрес государственной вещательной кампании, в том числе серьезные обвинения в том, что радиостанция ведет грязную кампанию против премьер-министра Александра Вучича. Одно из самых популярных политических ток-шоу за последние 20 лет «Utisak nedelje» было снято с эфира национальной телевещательной компании B92. Автор ток-шоу Оля Беркович утверждает, что получила несколько звонков от представителей правительства, включая премьер-министра Вучича, критиковавших ее работу.

Во время предвыборной кампании в январе-марте 2014 г. как печатные, так и электронные средства массовой информации отдавали предпочтение правящей Сербской прогрессивной партии, не только посвящая ей публикации, но и выступая с нападками на ее политических оппонентов.

Свобода выражения мнений в интернете за последние два года нарушалась неоднократно. Некоторые критиковавшие правительство сайты были взломаны. Веб-портал Pescanik («Песочные часы») был взломан после того, как опубликовал текст, ставивший под сомнение подлинность диплома министра внутренних дел Небойша Стефановича, и предъявил доказательства плагиата. Управление по борьбе с высокотехнологичной преступностью так и не опубликовало результаты расследования хакерской атаки на портал.

Комиссар по вопросам информации общественной важности и защите персональных данных неоднократно заявлял, что власти отказывают журналистам в праве на получение информации общественной важности.

Политики оказывают влияние на СМИ посредством фабрикаций, «эксклюзивной информации» и кампаний против своих оппонентов. Независимые ассоциации СМИ неоднократно указывали на тот факт, что утечки информации из силовых центров происходят не ради информирования граждан, а в угоду собственным целям в политических столкновениях. Средства массовой информации объявляют о полицейских расследованиях и обвинениях в адрес конкретных лиц, ссылаясь при этом на данные следствия, но представляя их как доказанные факты – такая практика была отмечена Омбудсменом и Комиссаром по информации общественной значимости и защите персональных данных.

До сих пор не расследованы убийства журналистов Милана Пантича в 2001 году и Дады Вуясинович в 1994 году. Расследование убийства в 1999 году журналиста Славко Курувия и последовавший за этим судебный процесс полны противоречивых моментов. Повысилась интенсивность физических нападений и словесных нападок на журналистов. В июле 2014 года был жестоко избит редактор частного информационного агентства «Fonet» Давор Пашалич, и полиции до сих пор не удалось найти виновных. Четверо журналистов находятся под постоянной защитой полиции, в том числе Бранкица Станкович, журналист и редактор телешоу журналистских расследований «Insider» – к ней приставлена полицейская охрана уже пять лет.

Нападения на ЛГБТ-активистов

ЛГБТ-активисты по-прежнему становятся объектом угроз и языка вражды. Основные тенденции в этой области – безнаказанность виновных и неэффективность судебной системы в случаях насилия; и то, и другое еще более усугубляют существующие предубеждения и способствуют росту насилия в отношении ЛГБТ-сообщества. Хотя в 2014 году в Сербии был организован парад «Гей-прайд», до этого его проведение запрещали каждый год, начиная с 2010 года, что является системным нарушением прав ЛГБТ сообщества. Неделя мероприятий «гей-прайда» была организована 22-28 сентября 2014, но до последнего момента не было ясно, разрешат ли власти проведение гей-парада. В гей-параде приняли участие несколько сотен человек, в том числе государственные чиновники, правозащитники, представители международного сообщества и ЛГБТ-активисты со всего региона, а место проведения охраняли тысячи полицейских, сил специального назначения и бронированных машин; их численность значительно превышала количество участников марша.

Нет сомнений, что решающую роль в обеспечении безопасности и уважения прав ЛГБТ играет политическая воля. Всего через несколько часов после гей-парада в Белграде состоялась «семейная прогулка», организованная сербской крайне-правой группой «Двери» как контр-шествие, возглавляемое антигейскими группами, с целью «очистить» город после ЛГБТ-мероприятия.

На главном автовокзале было совершено нападение на немецкого ЛГБТ-активиста; он получил серьезные травмы головы и тела. Были арестованы трое подозреваемых, но до сих пор отсутствуют сведения о ходе уголовного преследования нападавших. Дополнительной проблемой является отсутствие официальной государственной статистики о случаях насилия по признаку сексуальной ориентации и гендерной идентичности.

Существует опасный уровень гомофобии и дискриминации ЛГБТ в системе образования из-за дискриминационного и нетолерантного содержания учебников и недостаточного знания преподавателями вопросов гендерной идентичности и сексуальной ориентации. 80%

старшеклассников поддерживает дискриминацию в отношении ЛГБТ, 38% молодых людей в возрасте от 14 до 19 лет считают насилие в отношении ЛГБТ оправданным и лишь 16% полагают, что ЛГБТ должны иметь те же права, что и все остальные.

Бесчеловечные условия содержания в закрытых учреждениях

Нечеловеческие условия касаются не только бытовых моментов (качество жилья, помещение, спальные места, удобства, питание, ванные и туалетные комнаты), но и медицинского обслуживания, механизмов подачи жалоб и оказания помощи находящимся под стражей лицам, в том числе в процессе их ресоциализации и реабилитации. Количество заключенных в Сербии превышает возможности тюрем на 20%. Большинство жалоб касаются оказания медицинской помощи (более 50%); более 50% от общего числа заключенных являются рецидивистами; лишь небольшое число заключенных работают (10-20%) или занимаются трудотерапией.

Случаи бесчеловечного обращения, наказания и пыток чаще всего имеют место в учреждениях, закрытых для независимого мониторинга организациями гражданского общества. Доступ на такие объекты в Сербии возможен лишь через национальный превентивный механизм (НПМ).

Лица, содержащиеся под стражей до суда или во время суда, проводят в предварительном заключении в среднем несколько лет без адекватных программ лечения, так как закон проводит различие между ними и лицами, отбывающими наказание по приговору суда.

Наблюдаются также случаи чрезмерного применения силы в отношении заключенных и использования спецсредств персоналом учреждений. В некоторых пенитенциарных учреждениях в течение длительного периода (до нескольких лет) вводится режим повышенной безопасности, а в других само по себе число дисциплинарных мер в отношении заключенных свидетельствует о применении несправедливых наказаний даже за незначительные проступки.

Рекомендации:

1. Об уголовном преследовании военных преступлений:

    - Обеспечить непрерывную политическую и общественную поддержку полномасштабного уголовного преследования за военные преступления в Сербии;
    - Принять стратегию по уголовному преследованию за военные преступления на период 2015-2025 гг. с четкими целями и направлениями, необходимыми ресурсами и планом действий по ее реализации;
    - При вынесении обвинительных приговоров лицам, совершившим преступления в 1990-х гг., применять принцип ответственности командиров и концепцию преступлений против человечности;
    - Совершенствовать систему поддержки и защиты потерпевших и свидетелей, в том числе привлекать психологов для оказания помощи и поддержки свидетелям и потерпевшим;
    - При вынесении приговоров и принятии решений о применении смягчающих и отягчающих обстоятельств уделять больше внимания специфическому характеру и степени тяжести военных преступлений;
    - Укреплять региональное сотрудничество прокуроров, ведущих дела по военным преступлениям (передача дел в отношении иностранных граждан в их страны,

информирование прокуроров региона о делах в отношении граждан других стран, передача доказательств по таким делам; инициировать подписание официального соглашения между OWCP и Специальной прокуратурой Косово);

- Совершенствовать нормативно-правовую базу для защиты гражданских жертв войны в Сербии с учетом международных стандартов в этой области, а также замечаний и рекомендаций международных органов, контролирующих выполнение международных конвенций по защите прав человека;
- Установить конкретные критерии приема на работу в специализированные учреждения, занимающиеся уголовным преследованием за военные преступления, так чтобы эти критерии исключили прием на работу в такие учреждения лиц, участвовавших в вооруженных конфликтах в каком бы то ни было качестве.

2. Совершенствовать политику в отношении меньшинств путем принятия новых инструментов содействия многообразию, недискриминации, признанию различий и лингвистическому разнообразию. Уделять больше внимания ценностям, процедурам и институтам содействия интеграции. Активно сотрудничать с Верховным комиссаром ОБСЕ по национальным меньшинствам.
3. Эффективно расследовать заявления о преступлениях на почве ненависти и инициировать уголовное преследование виновных**.** Следует учитывать мотив предубеждения на всех этапах уголовного судопроизводства; специализированные организации должны проводить просветительские кампании по вопросам дискриминации, преступлений на почве ненависти и языка вражды. Государство должно разработать образовательные стратегии, направленные на поощрение ценностей толерантности, примирения, культурного многообразия, инклюзии и недискриминации в образовательных учреждениях и средствах массовой информации. Особое внимание следует уделить недавним конфликтам в регионе и важности подотчетности обществу. Активно сотрудничать с Департаментом БДИПЧ по толерантности и недискриминации в решении проблемы преступлений на почве ненависти.
4. Адекватно реагировать на все виды инцидентов со стороны крайне-правых групп и публично осуждать их деятельность. Государство должно приложить усилия к созданию в обществе атмосферы, способствующей интеграции всех меньшинств (этнических, религиозных, сексуальных и т.д.)
5. Привести практику Конституционного суда в соответствие с практикой Европейского суда по правам человека относительно нарушений прав ЛГБТ; признать однополые союзы, чтобы дать им возможность воспользоваться основными правами, возникающими в результате длительного совместного проживания.
6. Ускорить реформу закрытых учреждений (тюрем, психиатрических стационаров). Снизить количество заключенных путем продвижения и поощрения альтернативных санкций. Улучшить медицинское обслуживание за счет развития более продуманных и всесторонних программ, в том числе профилактической медицины. Улучшить работу с отбывающими наказание заключенными – прежде всего в рамках программ образования и профессиональной подготовки; уделять особое внимание программам социальной реабилитации и подготовки к освобождению, чтобы подготовить заключенных к более успешной интеграции в общество после освобождения.
7. Ускорить приватизацию СМИ и усилить механизм, гарантирующий независимость государственных вещательных служб. Полиция и судебные органы должны оперативно реагировать на все нападения на журналистов. Активно сотрудничать с Представителем ОБСЕ

по вопросам свободы СМИ в вопросах свободы выражения мнений, в том числе безопасности журналистов.

8. Власти должны уделить внимание безопасности правозащитников и для этого использовать все элементы хорошо развитой нормативно-правовой базы. Следует ускорить судебное производство по делам с приближающимся сроком исковой давности, чтобы были видны конкретные результаты. Государственные чиновники должны решительно осудить инциденты и кампании в СМИ, направленные против правозащитников. Особое внимание следует уделить кампаниям против правозащитников в тех СМИ, которыми владеет или которые контролирует государство. Реализация принятых недавно Руководящих принципов БДИПЧ по безопасности правозащитников также должна быть в центре внимания предстоящего председательства Сербии в ОБСЕ и правительства Сербии.

Повышение эффективности участия гражданского общества в деятельности ОБСЕ

1. Общие подходы

1) Документы ОБСЕ упоминают об объединениях гражданского общества как о важных участниках процесса реализации обязательств ОБСЕ и содержат призыв к институтам и государствам-участникам ОБСЕ сотрудничать с НПО. Тем не менее, мы считаем, что возможности гражданского общества остаются в значительной степени невостребованными ОБСЕ, поскольку за последнее десятилетие многие НПО на местном, национальном и международном уровнях повысили свой экспертный потенциал. Это особенно важно в свете неравномерности выполнения обязательств в области человеческого измерения в разных странах региона ОБСЕ и в свете появления новых вызовов в области человеческого измерения. Для ОБСЕ важно включить НПО в свою работу в качестве полноправных партнеров по диалогу, особенно в ситуациях скатывания государств на антидемократические позиции и кризисов в области прав человека.

2) В то же время мы наблюдаем тревожные инициативы, исходящие от некоторых государств-участников ОБСЕ и направленные на ограничение роли гражданского общества в деятельности ОБСЕ, и даже случаи репрессий в отношении НПО за их взаимодействие с ОБСЕ и другими международными организациями. Считаем делом первостепенной важности для ОБСЕ твердо придерживаться принципа широкого участия НПО в его работе, закрепленного в документах ОБСЕ – в частности, в Хельсинкском документе 1992 года и в Будапештском документе 1994 года – и обеспечить безопасность НПО и активистов, испытывающих давление за свое взаимодействие с ОБСЕ.

3) Детальные и порой уникальные знания НПО в области человеческого измерения основаны на их работе на местах – в частности, с жертвами нарушений прав человека. НПО способны внести ценный вклад в деятельность ОБСЕ на разных этапах: от контроля за осуществлением обязательств ОБСЕ до выявления проблем, постановки целей, предложения новых механизмов и процедур, разработки рекомендаций по вопросам политики, подготовки документов, разработки новых нормативных подходов, участия в реализации программ и мероприятий ОБСЕ, оценки их эффективности, формирования потенциала и проведения тренингов для повышения осведомленности о принципах и деятельности ОБСЕ. Поэтому НПО должны участвовать во всех этапах деятельности ОБСЕ по человеческому измерению без ограничения рамками отдельных мероприятий, таких как HDIM. Сужение масштабов участия НПО в его деятельности не соответствовало бы существующим обязательствам и процедурным правилам ОБСЕ. Напротив, политические и руководящие органы и автономные институты ОБСЕ должны активно выявлять и использовать возможности участия гражданского общества в различных мероприятиях и в разных ситуациях.

4) Мы сожалеем, что по проекту декларации о гражданском обществе, предложенному швейцарским председательством к принятию на заседании Совета министров в Базеле, не был достигнут консенсус государств-участников, и призываем государства в ближайшем будущем договориться о принятии на министерском уровне существенной и содержательной декларации о гражданском обществе.

5) Мы предлагаем следующие общие принципы участия гражданского общества в работе ОБСЕ:

- Участие НПО на всех этапах деятельности в области человеческого измерения и взаимодействие со всеми органами и институтами ОБСЕ;
- участие широкого круга НПО без дискриминации (за исключением лишь тех, кто поддерживает

насилие и терроризм);
- обеспечение безопасности для НПО и активистов, взаимодействующих с ОБСЕ;
- признание плюралистической и неиерархической природы гражданского общества;
- равенство экспертов НПО и экспертов не из НПО;
- открытость и восприимчивость институтов ОБСЕ к предложениям гражданского общества.

С точки зрения процесса «Хельсинки +40» необходимо обеспечить участие гражданского общества в обсуждении реформ ОБСЕ, включая пересмотр деятельности в области человеческого измерения.

2. Роль гражданского общества в урегулировании кризисов и ликвидации чрезвычайных ситуаций

Гражданское общество продемонстрировало способность к действиям в контексте различных кризисов, имевших место в регионе ОБСЕ – в частности, столкновений в Оше (Кыргызстан) и подавления демонстраций в Беларуси, а развивающийся сейчас кризис в Украине и вокруг нее еще раз показал, какой потенциал гражданское общество может предложить ОБСЕ в плане наблюдения, раннего оповещения, сбора доказательств и разрешения конфликтов. К сожалению, ситуация в Украине также продемонстрировала отсутствие у ОБСЕ механизмов, позволяющих в полной мере использовать то, что может предложить гражданское общество. В то время как Действующий председатель (ДП) работает над координацией действий независимых институтов, государств-участников, Центра по предотвращению конфликтов (ЦПК) и наблюдательных миссий, у гражданского общества для направления информации и предложений есть только ДП и некоторые другие эпизодические каналы связи.

Необходимость координации усилий органов и институтов ОБСЕ и гражданского общества в ситуациях серьезных кризисов требует создания нового кросс-измеренческого механизма, который позволил бы осуществлять координацию работы в различных измерениях ОБСЕ.

Для случаев серьезных кризисов мы предлагаем создать контактную группу в рамках кросс-измеренческого механизма, которая служила бы платформой для диалога. В таких контактных группах должны быть представлены все субъекты, участвующие в урегулировании кризиса – ДП, государства-участники, независимые институты ОБСЕ, ЦПК, наблюдательные миссии, местное гражданское общество и международные организации гражданского общества.

Мандат такой платформы мог бы быть следующим:

- мониторинг состояния человеческого измерения в контексте кризисов, проведение объективной оценки ситуации и регулярное составление рекомендаций соответствующим органам ОБСЕ и государствам-участникам;
- проверка сообщений о случаях нарушения Кодекса безопасности ОБСЕ, в том числе с учетом материалов ОГО, и подготовка предложений о том, какие действия в связи с этим следует предпринять;
- составление докладов и рекомендаций о необходимых мерах на основе результатов наблюдений раннего предупреждения, в том числе наблюдений ОГО;
- привлечение групп гражданского общества из стран, куда направляются специальные мониторинговые миссии (СММ), и международных сетей гражданского общества к участию в

отборе членов СММ в этих странах, а также в пересмотре и ужесточении критериев отбора;

- координация действий различных институтов ОБСЕ между собой и с группами гражданского общества;
- решение гуманитарных проблем, таких как ситуация военнопленных, пленных-некомбатантов, возвращение тел погибших на родину, положение ВПЛ и беженцев. Для этого могут быть использованы различные средства, в том числе переговоры с разными сторонами, правовая помощь, наблюдение за судебными процессами, посещение тюрем и помощи в реформировании законодательства;
- проведение совместных наблюдений, расследований и посреднических миссий;
- получение доказательств для будущих международных судебных процессов;
- консультирование СМИ по вопросам объективного освещения событий, а также принятие мер по особо вопиющим случаям пропаганды и разжигания ненависти.

Подробности мандата и рабочих процедур такой платформы следует обсудить с гражданским обществом.

В рамках более широкого вовлечения гражданского общества в предотвращение и урегулирование конфликтов и других чрезвычайных ситуаций необходимо предпринять следующие шаги:

- Секретариат ОБСЕ и ЦПК должны разработать собственный механизм взаимодействия с гражданским обществом. Сюда, в частности, может войти создание контактного пункта по взаимодействию с НПО по вопросам чрезвычайных обстоятельств в области человеческого измерения и кризисных ситуаций. Это особенно важно для стран, где нет представительства, миссии или центра ОБСЕ. Такое контактное лицо по взаимодействию с НПО может находиться в составе кризисного подразделения Секретариата.
- В рамках Председательства следует создать контактный пункт для срочных сообщений в случае таких чрезвычайных ситуаций, для которых не существует специального представителя ОБСЕ или специализированного учреждения, в том числе случаев массового насилия в отношении участников демонстраций и преследования активистов.
- Центр по предотвращению конфликтов в составе Секретариата ОБСЕ должен взаимодействовать с гражданским обществом для повышения потенциала гражданского наблюдения при появлении сигналов раннего предупреждения.
- У миссий мониторинга, развернутых в кризисных ситуациях, должен быть механизм постоянного контакта с гражданским обществом.
- Представители гражданского общества должны иметь возможность участвовать (возможно, в качестве независимых наблюдателей) в расследованиях и миссиях по установлению фактов в чрезвычайных и кризисных ситуациях, сообщать информацию для докладов таких миссий и комментировать эти доклады.
- В случае если государство-участник не согласно принять официальную наблюдательную миссию, ОБСЕ может активнее использовать доклады НПО о результатах наблюдения. Следует уделить особое внимание таким чрезвычайным ситуациям, для которых не существует специального представителя ОБСЕ или специализированного учреждения, в том числе случаям массового насилия в отношении участников демонстраций и преследования активистов. НПО могли бы осуществлять наблюдательные и мониторинговые миссии в

соответствии с методологией институтов ОБСЕ, а затем просить включить их материалы и выводы в доклады, направляемые Председательству и Комитету по человеческому измерению. Результаты наблюдения НПО за выборами, судебными процессами и мирными собраниями должны стать предметом тщательного рассмотрения и последующего реагирования, особенно если в страну не допускают наблюдательные миссии БДИПЧ и других институтов ОБСЕ.

3. Участие гражданского общества в годичном цикле мероприятий в области человеческого измерения и мероприятий ОБСЕ

1) Общий подход ко всем мероприятиям в области человеческого измерения

- ОБСЕ следует обеспечить эффективное участие гражданского общества в полном цикле мероприятий по человеческому измерению, проводимых в течение года, начиная с подготовки к HDIM (или SHDM – в зависимости от того, что произойдет раньше) и заканчивая заседанием Совета министров (которое формально не является частью цикла мероприятий по человеческому измерению, но рассматривает, наряду с другими темами, также и вопросы человеческого измерения).
- ОБСЕ следует расширить роль независимых экспертов, в том числе представителей НПО, в подготовке и проведении мероприятий по человеческому измерению, составлению отчетов о них и разработке дальнейших мер по итогам таких мероприятий.

2) HDIM и SHDM

1. Эксперты ОГО должны участвовать в подготовке повестки дня HDIM и SHDM. В рамках подготовки к HDIM Председательству следует сформировать неформальную группу экспертов, включив в нее представителей НПО, для изучения информации и выводов, обсуждавшихся на предыдущих HDIM и SHDM, и подготовить рекомендации о действиях ОБСЕ для того, чтобы обсуждать их на предстоящем HDIM. Это позволит обеспечить преемственность в работе в области человеческого измерения и перспективный подход, ориентированный на конкретные действия.
2. Экспертов гражданского общества следует систематически приглашать в качестве вводных докладчиков, модераторов и панельных выступающих на пленарных заседаниях HDIM и SHDM.
3. Председательствующему в ОБСЕ государству следует приглашать экспертов гражданского общества для участия в подготовке документов, излагающих «видение Председательства» по итогам HDIM, которые будут затем использоваться при обсуждении на расширенном заседании Постоянного совета, если такое расширенное заседание ПС будет проводиться.
4. Важно обеспечить, чтобы расширенное заседание Постоянного совета было открыто для представителей гражданского общества как стандартная процедура, а не на разовой основе по приглашению Действующего председателя ОБСЕ.

3) Заседания Постоянного совета и Комитета по человеческому измерению

1. Важно повысить уровень открытости Постоянного совета (ПС) и Комитета по человеческому измерению (КЧИ) к взаимодействию с гражданским обществом – например, путем внедрения

практики регулярного приглашения экспертов гражданского общества для выступления на этих заседаниях и изложения рекомендаций в области человеческого измерения для государств-участников и институтов ОБСЕ.

2. По крайней мере некоторые сессии заседаний Постоянного совета (к таким, безусловно, относятся сессии, посвященные человеческому измерению) должны быть открыты для наблюдения - возможно, вначале с использованием интернета и внутренней системы телекамер, чтобы в будущем сделать большинство заседаний или все заседания ПС открытыми для прямого наблюдения присутствующих представителей гражданского общества.

3. Если будет начата практика проведения расширенных заседаний Постоянного совета в рамках действий по итогам HDIM, эти сессии должны рассматриваться как особый случай и всегда предусматривать участие гражданского общества для обсуждения итогов HDIM и рекомендации по дальнейшим действиям ОБСЕ.

4. Все заседания Комитета по человеческому измерению должны быть открыты для наблюдения гражданского общества. В идеале предварительная повестка дня и план работы КЧИ на предстоящий год должны составляться в рамках действий по итогам HDIM с участием гражданского общества на специальном заседании с участием Председателя КЧИ, делегаций заинтересованных государств и представителей гражданского общества.

5. Следует продолжить, усилить и расширить положительную практику добровольной отчетности государств-участников на заседаниях КЧИ о выполнении обязательств в области человеческого измерения. Эта практика имеет решающее значение для повышения внимания ОБСЕ к выполнению обязательств и рекомендаций. Таким образом, добровольная отчетность государств-участников должна стать нормой, а не исключением. Представляется важным, чтобы КЧИ и БДИПЧ совместно и с участием гражданского общества разработали руководящие принципы такой добровольной отчетности государственных делегаций. Председатель КЧИ и государства, представляющие свои отчеты, должны приглашать на эти заседания НПО, работающие в соответствующих географических регионах и тематических областях, и учитывать их рекомендации. Следует публиковать отчеты стран и резюме обсуждения этих отчетов на заседаниях КЧИ. НПО должны иметь возможность высказать свои замечания по этим отчетам.

6. КЧИ уже начал приглашать представителей НПО на свои совещания для выступлений с рекомендациями гражданского общества по конкретным обязательствам в области человеческого измерения и по реформе механизмов человеческого измерения, а также для обсуждения этих вопросов с государствами-участниками. Эта достойная одобрения практика должна развиваться, чтобы регулярное присутствие представителей НПО при обсуждениях в КЧИ стало традицией.

4) Заседания Совета министров

1. Ежегодные Параллельные конференции гражданского общества, на которых разрабатываются рекомендации участникам заседаний Совета министров, должны быть признаны стандартным элементом цикла мероприятий в области человеческого измерения. Важное значение имеет поддержка Параллельной конференции со стороны Председательства и институтов ОБСЕ.

2. Следует признать в качестве стандартной процедуры традицию проведения публичного мероприятия, на котором итоговые документы Параллельной конференции гражданского общества передаются действующему и будущему Председателям ОБСЕ.

3. Следует приглашать представителя НПО выступать с рекомендациями гражданского общества на пленарном заседании Совета министров. Текст рекомендаций гражданского общества следует

раздавать всем государственным делегациям, участвующим в заседаниях Совета министров. Это обычная практика многих международных организаций, в том числе Сообщества демократий и ЕБРР. После презентации рекомендаций гражданского общества следует выделить время, чтобы Председательство и участники совещания Совета министров могли высказать свои комментарии.

4. В ходе совещаний Совета министров и саммитов ОБСЕ всегда следует проводить встречу представителей НПО с «тройкой» для более подробного обсуждения рекомендаций Параллельной конференции, результатов деятельности в области человеческого измерения за истекший год и перспектив на предстоящий год.
5. Следует консультироваться с гражданским обществом в процессе подготовки и обсуждения решений Совета министров, относящихся к человеческому измерению. Это может делать Председательство и заинтересованные делегации как неформально, так и в рамках формализованной процедуры.
6. Успешной оказалась такая практика, начатая в период Председательства Швейцарии, как проведение Председательством и ГО региональных семинаров гражданского общества по вопросам человеческого измерения в течение года для выработки ежегодных рекомендаций гражданского общества. Будущим Председательствам и институтам ОБСЕ следует продолжать и развивать эту практику.

4. Взаимодействие гражданского общества с институтами ОБСЕ

Общие предложения для всех институтов

1) Консультироваться с гражданским обществом перед разработкой программных приоритетов и проектной деятельности.
2) В максимально возможной степени привлекать гражданское общество к реализации программных мероприятий.
3) Включить в программы в качестве компонента регулярную оценку воздействия с существенным участием гражданского общества.
4) Наладить процесс ежегодной оценки мероприятий с существенным участием и рекомендациями гражданского общества.
5) Создать координационный центр или назначить контактное лицо по взаимодействию с НПО.
6) Консультироваться с гражданским обществом в процессе планирования и подготовки повестки дня мероприятий.
7) Таким институтам, как БДИПЧ и ПССМИ, следует проводить мероприятия совместно с гражданским обществом, используя модель, введенную во время председательства Швейцарии.

БДИПЧ

БДИПЧ продолжает играть фундаментальную роль в человеческом измерении и выполняет значительную часть своей работы совместно с гражданским обществом. Тем не менее, деятельность БДИПЧ могла бы стать еще эффективнее в результате расширения некоторых видов такого взаимодействия.

Если при БДИПЧ или других институтах ОБСЕ будут созданы новые группы экспертов по основным правам человека по образцу Группы экспертов БДИПЧ по вопросу о свободе собраний, представители гражданского общества должны играть в них важную роль.

Если БДИПЧ будет разрабатывать механизмы регулярного мониторинга выполнения обязательств в области человеческого измерения, гражданское общество должно иметь возможность внести свой вклад в их разработку, в том числе путем составления рекомендаций по вопросам более эффективного выполнения обязательств.

БДИПЧ следует рассмотреть возможность включить представителей гражданского общества в состав миссий наблюдения за выборами, судебными процессами и мирными собраниями (возможно, в качестве независимых наблюдателей). Кроме того, важным вкладом в выполнение обязательств ОБСЕ стала бы способность организаций гражданского общества вести собственное независимое наблюдение за выборами, судебными процессами и мирными собраниями и давать оценку отчетов наблюдательных миссий БДИПЧ. БДИПЧ следует уделить особое внимание защите и безопасности НПО и активистов, которым могут угрожать репрессии в отместку за участие в наблюдении за выборами, судебными процессами и мирными собраниями.

В случае если государство-участник не согласно принять официальную наблюдательную миссию ОБСЕ, один из способов решения такой проблемы – активнее использовать доклады НПО по итогам наблюдений. Следует уделить особое внимание таким чрезвычайным и кризисным ситуациям, для которых не существует специального представителя ОБСЕ или специализированного учреждения, в том числе случаям массового насилия в отношении участников демонстраций и преследования правозащитников. НПО могли бы осуществлять наблюдательные и мониторинговые миссии в соответствии с методологией БДИПЧ, а затем просить БДИПЧ рассмотреть их материалы и использовать их данные и выводы в докладах, направляемых Председательству и Комитету по человеческому измерению. Результаты наблюдения НПО за выборами, судебными процессами и мирными собраниями должны стать предметом тщательного рассмотрения и последующего реагирования, особенно если в страну не допускают наблюдательные миссии БДИПЧ и других институтов ОБСЕ.

Для обеспечения большей логической согласованности, качества и беспристрастности докладов НПО и приведения их в форму, пригодную для использования в системе ОБСЕ, БДИПЧ/ОБСЕ следует разработать руководство для НПО по проведению мониторинга и составлению докладов. В порядке эксперимента можно более активно использовать доклады НПО по результатам наблюдения мирных собраний в странах, куда не допускают наблюдательные миссии БДИПЧ.

Если БДИПЧ будет укреплять существующие и разрабатывать новые механизмы непосредственного наблюдения на местах (например, мониторинга мест содержания под стражей), систематического контроля выполнения обязательств и быстрого реагирования, гражданское общество должно иметь возможность внести свой вклад в этот процесс. В частности, при БДИПЧ могут быть созданы группы экспертов из академических кругов и гражданского общества по образцу Группы экспертов БДИПЧ по свободе собраний. Эти экспертные группы могли бы разрабатывать руководящие принципы в области человеческого измерения и рекомендации по выполнению существующих обязательств в области человеческого измерения.

БАЗЕЛЬСКАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ

РОСТ НЕТЕРПИМОСТИ, ДИСКРИМИНАЦИИ И ПРЕСТУПЛЕНИЙ НА ПОЧВЕ НЕНАВИСТИ ПРЕДСТАВЛЯЕТ СЕРЬЕЗНЫЙ РИСК ДЛЯ БЕЗОПАСНОСТИ И ТРЕБУЕТ СОГЛАСОВАННЫХ ОТВЕТНЫХ МЕР СО СТОРОНЫ ОБСЕ

Принята участниками параллельной конференции гражданского общества ОБСЕ
Базель, 2-3 декабря 2014 г.

Участники параллельной конференции гражданского общества ОБСЕ 2014 года,

ПРИНИМАЯ ВО ВНИМАНИЕ, что равенство и защита от дискриминации, расизма и других форм ксенофобии и нетерпимости являются ключевыми ценностями для ОБСЕ, как об этом говорится в Парижской хартии для новой Европы (1990 г.): «Мы выражаем свою решимость бороться против всех форм расовой и этнической ненависти, антисемитизма, ксенофобии и дискриминации в отношении кого бы то ни было, а также преследования по религиозным и идеологическим мотивам» и в ключевых обязательствах по борьбе с дискриминацией Документа Копенгагенского совещания 1990 года: «..все люди равны перед законом и имеют право без какой бы то ни было дискриминации на равную защиту со стороны закона. В этой связи закон запрещает любую дискриминацию и гарантирует всем лицам равную и эффективную защиту от дискриминации по какому бы то ни было признаку». Также принимая во внимание, что эта решимость была впоследствии многократно подтверждена, в том числе на заседаниях Совета министров в Порту в 2002 году, в Маастрихте в 2003 году, в Софии в 2004 году, в Любляне в 2005 году, в Брюсселе в 2006 году, в Мадриде в 2007 году, в Афинах в 2009 году и на конференциях высокого уровня в Бухаресте в 2007 году, в Астане в 2010 году, в Тиране в 2013 году и совсем недавно на Памятном мероприятии высокого уровня в Берлине в ноябре 2014 года по случаю Десятой годовщины Берлинской конференции ОБСЕ по антисемитизму;

ПОДЧЕРКИВАЯ, что эта ключевая ценность является одним из важнейших элементов человеческого измерения, которое в свою очередь служит важнейшим компонентом концепции всеобъемлющей безопасности, лежащей в основе Хельсинкского процесса и деятельности ОБСЕ;

ПРИНИМАЯ ВО ВНИМАНИЕ, что в последние годы мы стали свидетелями новой волны расизма, ксенофобии, дискриминации и нетерпимости во всем регионе ОБСЕ, проявляющейся в росте уровня насилия на почве ненависти, языка вражды и других актов нетерпимости в отношении этнических и религиозных меньшинств, народов рома и синти, мигрантов, ЛГБТ и других уязвимых групп. Некоторыми государствами-участниками в последнее время были приняты дискриминационные законы и применялась дискриминационная практика в отношении этих групп – в частности, мигрантов и ЛГБТ, в нарушение основополагающего принципа недопустимости дискриминации, закрепленного в международных договорах о правах человека и конкретизированного в обязательствах ОБСЕ. Поступая таким образом, эти государства фактически поощряют нетерпимость и ненависть по отношению к меньшинствам. Проблема усугубляется отсутствием адекватного

расследования подобных преступлений и непринятием мер для привлечения виновных к ответу, что создает атмосферу безнаказанности и вседозволенности;

ВЫРАЖАЯ обеспокоенность тем, что одной из наиболее тревожных тенденций в последние годы стал рост организованной дискриминации, расизма, ксенофобии и нетерпимости в форме расистских и крайне-правых политических движений и партий во всем регионе ОБСЕ – как на востоке, так и на западе. Это в очередной раз было продемонстрировано в ходе выборов в Европейский парламент в мае 2014 года. Подобные тенденции нередко бывают связаны с крайними формами национализма или с такими идеологиями, как нацизм и фашизм, и во все большей мере ставят под угрозу безопасность наших стран, углубляя противоречия между различными группами общества и порождая дальнейшие конфликты и экстремизм;

ВЫРАЖАЯ серьезную обеспокоенность в связи с изменением отношения общества к росту расизма и все большим принятием организованных проявлений расизма, ксенофобии, дискриминации, нетерпимости и идеологий, подобных нацизму и фашизму, а также отсутствием адекватного ответа на них со стороны ключевых общественных институтов, что делает эту проблему одной из серьезнейших во многих государствах-участниках ОБСЕ. В ряде государств-участников расистские и ксенофобные партии, порой имеющие представительство в национальных парламентах, систематически используют язык вражды, создавая своими заявлениями широкий общественный резонанс и нагнетая напряженность;

ПРИЗНАВАЯ, что хотя со времен Второй мировой войны в наших странах существует широкий консенсус относительно неприемлемости антисемитизма и расизма, праворадикальные движения и политики популистского толка с легкостью эксплуатируют другие виды фобий – например, нетерпимость к мигрантам и ЛГБТ, поскольку эти фобии все еще не считаются неприемлемыми во многих государствах-участниках ОБСЕ. Будучи удобными и безопасными объектами для ненависти, теперь мигранты и ЛГБТ оказываются в роли «козла отпущения». Чрезвычайно важно не забывать, что «все люди равны перед законом и имеют право без какой бы то ни было дискриминации на равную защиту со стороны закона», как об этом говорится в Копенгагенском документе 1990 года, и добиться того, чтобы неприемлемой для наших обществ стала дискриминация по какому бы то ни было основанию – будь то расизм, ксенофобия, антисемитизм, нетерпимость и дискриминация в отношении мусульман, христиан, представителей других религий, народов рома и синти, мигрантов или ЛГБТ.

ПОДЧЕРКИВАЯ, что эти явления коренятся в самой природе общественного сознания и преодолевать их нужно не только с помощью эффективного законодательства, последовательной политики и разумных правоохранительных мер, но также, что не менее важно, посредством просвещения, разъясняющего ценность многообразия и уважения прав каждого человека, а также ключевую роль общества в реагировании на новые вызовы в связи с ростом нетерпимости. В некоторых государствах-участниках ОБСЕ имеется эффективная практика поощрения многообразия и борьбы с расизмом и нетерпимостью путем как формального, так и неформального образования; эту практику можно адаптировать и распространить по всему региону;

НАПОМИНАЯ, что более эффективная реализация существующих обязательств ОБСЕ в области человеческого измерения, в том числе в области защиты прав всех лиц, принадлежащих к меньшинствам, и в области толерантности и запрета дискриминации, является одним из приоритетов совместного рабочего плана Швейцарии и Сербии, принятого в рамках их председательства в ОБСЕ в 2014 и 2015 годах;

ПРИЗНАВАЯ усилия, уже предпринятые в этом направлении Программой БДИПЧ ОБСЕ по толерантности и недискриминации, личными представителями Действующего председателя ОБСЕ по толерантности и недискриминации, а также Верховным комиссаром по делам национальных меньшинств и другими органами и учреждениями ОБСЕ;

* * *

СЧИТАЮТ, что ОБСЕ следует создать еще более всестороннюю и консолидированную программную и институциональную базу для эффективного противодействия дискриминации, преступлениям на почве ненависти, расизму, ксенофобии и другим формам нетерпимости – противодействия, которое не ограничивалось бы реагированием на конкретные проявления ненависти и на дискриминацию в отношении отдельных меньшинств, но было бы обращено на общие корни этих проблем, направлено против дискриминации по каким бы то ни было признакам и охватывало бы все уязвимые группы. В этой связи огромный опыт, накопленный органами и институтами ОБСЕ в течение многих лет борьбы с конкретными формами дискриминации и нетерпимости – такими, как антисемитизм, исламофобия и дискриминация в отношении рома и синти, следует проанализировать и адаптировать для противостояния всем формам дискриминации и нетерпимости.

ОТМЕЧАЮТ что у БДИПЧ имеются налаженные механизмы наблюдения, используемые для контроля выполнения обязательств о проведении справедливых и демократических выборов. Отмечают, что эти механизмы могут быть усилены путем включения в сферу мониторинга вопросов соблюдения фундаментальных прав, включая права меньшинств и уязвимых групп в контексте выборов.

ОТМЕЧАЮТ, что организации гражданского общества в странах ОБСЕ имеют глубокие знания и опыт в деле борьбы с расизмом, ксенофобией и нетерпимостью, что ими созданы и эффективно внедрены уникальные методики работы в этой области. Их опыт должен быть использован ОБСЕ и государствами-участниками.

ПРИЗЫВАЮТ Совет министров ОБСЕ еще раз явным образом подтвердить существующие обязательства ОБСЕ по борьбе со всеми формами дискриминации, расизма, ксенофобии, нетерпимости и преступлений на почве ненависти, а также пересмотреть эти обязательства с точки зрения реагирования на новые формы и проявления подобных феноменов, чтобы защитить все меньшинства от дискриминации по какому бы то ни было признаку без исключения. Совету министров ОБСЕ и другим органам и учреждениям ОБСЕ следует также принять меры для оценки выполнения и эффективности существующих программ ОБСЕ в этой области.

ПРИЗЫВАЮТ государства активизировать усилия по выполнению обязательств ОБСЕ в области противостояния расизму, ксенофобии, антисемитизму, нетерпимости и дискриминации в отношении мусульман, христиан и представителей других религий, народов рома и синти, мигрантов и ЛГБТ – в том числе путем максимально полного сотрудничества с соответствующими органами и институтами ОБСЕ для проведения экспертизы внутреннего законодательства и политики, отмены дискриминационных законов и разработки новых стратегий для эффективного ответа на современные вызовы.

ПРИЗЫВАЮТ органы и учреждения ОБСЕ незамедлительно предпринять конкретные шаги по разработке адекватных и эффективных механизмов и инструментов для преодоления и предотвращения нетерпимости и дискриминации в отношении мусульман, христиан и представителей других религий, народов рома и синти, мигрантов и ЛГБТ, а также расизма, ксенофобии и антисемитизма, при этом принимая во внимание следующие рекомендации, подготовленные в ходе рабочих совещаний представителей гражданского общества региона ОБСЕ в 2014 году:

- Политическим органам ОБСЕ следует разработать комплексный план действий ОБСЕ по борьбе с расизмом, ксенофобией, дискриминацией по всем признакам, преступлениями на почве ненависти и другими формами нетерпимости в целях объединения ресурсов и расширения сотрудничества между различными заинтересованными сторонами в рамках ОБСЕ, а также для укрепления сотрудничества с другими профильными международными структурами;

- Личным представителям Действующего председателя ОБСЕ по толерантности и недискриминации следует сделать свою работу более заметной и усилить сотрудничество с гражданским обществом (в том числе добиваться более широкого освещения в СМИ своих поездок по странам, шире распространять свои доклады и активнее участвовать в мероприятиях международного и национального уровня по тематике своих мандатов, в том числе в мероприятиях, организуемых НПО);
- БДИПЧ следует разработать всесторонние руководящие принципы для государств-участников по преодолению расизма, ксенофобии, дискриминации по всем признакам, преступлений на почве ненависти и других форм нетерпимости посредством просветительской работы и молодежной политики, включая специальные образовательные методики по борьбе с расизмом, с опорой на имеющийся опыт БДИПЧ в области разработки учебных материалов по таким темам, как антисемитизм, Холокост, противодействие исламофобии и обучение правам человека для различных социальных и профессиональных групп;
- БДИПЧ следует разработать рекомендации по пересмотру школьных программ с целью устранения элементов, которые могут способствовать формированию негативных стереотипов, возбуждению ненависти и нетерпимости, а также составить рекомендации по усилению мер борьбы с буллингом (издевательством в школах);
- БДИПЧ совместно с Венецианской комиссией следует провести экспертизу законодательства государств-участников ОБСЕ на предмет дискриминационных положений в отношении религиозных и этнических меньшинств, рома и синти, мигрантов, ЛГБТ и других групп и выпустить рекомендации по результатам такой экспертизы; государствам-участникам следует делать запросы на такие экспертизы и следовать их рекомендациям;
- БДИПЧ следует организовать экспертные консультации по методам борьбы с нарушениями основных прав, в том числе возбуждением ненависти, в контексте проведения выборов; при этом государства, помимо прочего, могут воспользоваться существующими инструментами – такими, как миссии БДИПЧ по наблюдению за выборами и экспертная группа по вопросам регулирования деятельности политических партий;
- Представителю по вопросам свободы средств массовой информации следует разработать и активно продвигать рекомендации для государств-участников по борьбе с языком вражды в СМИ и Интернете и в высказываниях государственных служащих и политиков, чтобы при этом обеспечивалось право на свободу выражения мнений.

В наше время мы становимся свидетелями того, как идеологию расизма и нетерпимости берут на вооружение политические движения и партии, а правительства стран все чаще практикуют дискриминацию. В прошлом это уже становилось причиной самых тяжелых и мрачных страниц человеческой истории. Не допустить повторения этого уже давно является приоритетной задачей для многих организаций и стран. Сегодня старые угрозы возникают опять уже в новой форме на фоне динамичных изменений в обществе. Это заставляет нас снова сделать своим приоритетом борьбу с дискриминацией, расизмом, ксенофобией и нетерпимостью.