

Страсбург, 29 марта 2019 г.

CommDH(2019)10
Оригинал - на английском языке

ПРАВозАЩИТНИКИ В РЕГИОНЕ СОВЕТА ЕВРОПЫ:

актуальные проблемы и возможные решения

Круглый стол с участием правозащитников,
организованный Офисом Комиссара Совета Европы по правам человека

Хельсинки, 13-14 декабря 2018 г.

ДОКЛАД

Оглавление

Введение	3
1 Безопасность и свобода правозащитников	4
1.1 Преследование правозащитников: существующие проблемы и новые вызовы	4
1.2 Проблемы отдельных групп правозащитников	6
2 Ограничения, налагаемые на организации гражданского общества	8
2.1 Правовое регулирование	8
2.2 Препятствия в участии в делах общества	9
3 Стандарты и механизмы защиты правозащитников	11
3.1 Европейские стандарты, способствующие благоприятным условиям работы организаций гражданского общества	11
3.2 Механизмы защиты правозащитников	12
4 Меняющееся цифровое пространство: вызовы и возможности для правозащитников	15
Выводы и рекомендации	18

Введение

1. Правозащитники играют центральную роль в обеспечении контроля того, как государственная политика соответствует правам человека, а также в обеспечении защиты людей, права которых нарушены. Правозащитники противостоят несправедливости, продвигают права человека и иные основополагающие ценности, включая справедливые, равноправные, инклюзивные общества и устойчивое развитие. Их можно назвать «посланниками света в жизни многих людей»¹.
2. Правозащитники являются ключевыми партнерами Комиссара Совета Европы по правам человека (далее — Комиссар) и ее Офиса. На Комиссара возложена особая обязанность по поддержке правозащитников, их защите и созданию благоприятной среды для их работы². Комиссар консультирует и выносит рекомендации государствам-членам для того, чтобы помочь им выполнять свои обязательства в отношении правозащитников. Комиссар поднимает вопросы обстановки, в которой работают правозащитники, а также проблемы отдельных правозащитников, находящихся в опасности, в рамках диалога с властями и публично. Она также выступает в качестве третьей стороны перед Европейским судом по правам человека (далее — ЕСПЧ) в делах, касающихся правозащитников. Комиссар и ее Офис поддерживают тесные контакты с правозащитниками и проводят регулярные консультации с ними³.
3. В 2018 году исполнилось 20 лет с момента принятия Декларации ООН о правозащитниках⁴ и 70 лет — с даты принятия Всеобщей декларации прав человека⁵. Десять лет назад Комитет министров Совета Европы принял свою Декларацию о действиях по улучшению защиты правозащитников и содействию их деятельности⁶. В таком контексте Комиссар сочла необходимым обобщить и проанализировать как реализуются эти основополагающие документы, а также оценить текущие вызовы и новые тенденции, угрожающие безопасности и деятельности правозащитников в регионе Совета Европы.
4. 13–14 декабря 2018 года Офис Комиссара провел круглый стол с правозащитниками в Хельсинки. На мероприятии собралось более 40 участников, включая правозащитников, журналистов, адвокатов, представителей правозащитных НПО и независимых экспертов из 19 европейских стран. На нем также присутствовали представители международных правительственных и неправительственных организаций.
5. Круглый стол также послужил площадкой обмена опытом в том числе передовыми практиками и извлеченными уроками среди разных групп правозащитников, а также дал возможность подумать над практическими решениями проблем, с которыми сталкиваются многие. В основные задачи мероприятия входило идентифицировать и оценить текущие угрозы и новые вызовы, которые касаются безопасности и деятельности правозащитников и организаций гражданского общества в Европе, а также изучить потенциальные угрозы и возможности, возникающие в связи с развитием цифровой среды и технологий. Благодаря обсуждениям Комиссар и ее команда смогли лучше понять сложившуюся ситуацию, а ее Офис — более прицельно спланировать будущую деятельность в поддержку правозащитников. Мероприятие также дало возможность наладить связи и расширить стратегическое сотрудничество между

¹ Цитата из приветственной речи г-жи Тарьи Халонен, 11-го президента Финляндской Республики (2000–2012 гг.), на открытии круглого стола 13 декабря 2018 г.

² [Декларация Комитета Министров о действиях Совета Европы по улучшению защиты правозащитников и содействию их деятельности](#) (2008 г).

³ Подробнее см. на [странице сайта](#) Комиссара, посвященной правозащитникам.

⁴ [Декларация ООН о правозащитниках \(1998 г.\)](#)

⁵ [Всеобщая декларация прав человека \(1948 г.\)](#)

⁶ См. сноску 2 выше.

правозащитниками и ключевыми международными структурами, а также укрепить связи и сотрудничество с Офисом Комиссара.

6. В настоящем докладе приводится содержание дискуссий, проходивших за круглым столом⁷. В разделе 1 поднимаются вопросы, касающиеся безопасности и свободы правозащитников (включая угрозы в их адрес и нападения на них), а также административного и судебного преследования отдельных активистов, журналистов и адвокатов, защищающих права человека. Кроме того, здесь дается оценка положению правозащитников, которые отстаивают права определенных групп, например беженцев, просителей убежища и мигрантов, национальных меньшинств, женщин и лиц – ЛГБТИ сообщества. В разделе 2 описаны существующие и появляющиеся тенденции и практики в области нормативного регулирования, ограничивающие независимые организации гражданского общества и их способность вести свою правомерную работу. В разделе 3 обсуждаются действующие общеевропейские политические и правовые стандарты, направленные на поддержание благоприятной среды для организаций гражданского общества. Здесь также говорится о существующих инструментах защиты, которыми располагают международные и региональные механизмы, а также о роли национальных структур по правам человека (далее — НСПЧ). Раздел 4 посвящен вызовам и возможностям для правозащитников в изменяющейся цифровой среде.
7. В отчете приведен ряд рекомендаций Комиссара, основанных на международных и европейских стандартах в области прав человека. Обязанность государств — членов Совета Европы защищать правозащитников, поддерживать их и создавать благоприятную обстановку для их деятельности закреплена в нормативно-правовой базе Совета Европы, в том числе в договорах, нормах «мягкого» права, рекомендациях соответствующих органов, включая Комиссара по правам человека. Рекомендации следует воспринимать как минимальные требования, подлежащие соблюдению. Комиссар будет ссылаться на них в своем диалоге с властями государств и иными акторами и продолжит работать над устранением и пресечением любых практик и правовых норм, препятствующих правозащитникам в их деятельности.
8. Комиссар выражает искреннюю признательность участникам круглого стола за их бесценный вклад в обсуждение и подготовку настоящего отчета.

1 Безопасность и свобода правозащитников

1.1 Преследование правозащитников: существующие проблемы и новые вызовы

Посягательства на личную безопасность

9. Растет число европейских стран, в которых правозащитники, сотрудники правозащитных НПО, ученые, активисты, адвокаты и журналисты все чаще и чаще сталкиваются с преследованиями из-за того, что защищают права человека, добиваются подотчетности властей, борются с коррупцией.
10. По-прежнему вызывают озабоченность нападения на правозащитников. Из разных европейских стран продолжают приходить сообщения об угрозах, актах запугивания, физическом насилии, похищениях и даже убийствах правозащитников. В зависимости от местного контекста характер и степень серьезности атак варьируются. Отмечалось, что физические нападения и словесные нападки случаются во все в большем количестве государств — членов ЕС. По словам участников, о многих угрозах и нападениях правозащитники не заявляют в правоохранительные органы. Иногда они даже не осознают всю серьезность угроз и считают ситуацию «нормальной». Кроме того, говорилось, что у правозащитников и организаций гражданского

⁷ В отчет вошла только информация, представленная участниками 13–14 декабря 2018 года во время круглого стола, и в ней могут не учитываться дальнейшие изменения ситуации. Описанные практики, характерные для некоторых государств-членов, могут отражать более широкие тенденции, существующие в других частях региона Совета Европы.

общества не всегда есть знания и сети поддержки, чтобы реагировать на подобные атаки и предотвращать их. В определенных регионах нападения на правозащитников не расследуются эффективно, что приводит к укоренению безнаказанности, остающейся многолетней проблемой, способствующей неизбежному повторению подобных нарушений.

11. Правозащитники, критикующие государственную политику, в том числе активисты-экологи и адвокаты, по-прежнему сталкиваются с физическим насилием. Участники отмечали, что в Российской Федерации правозащитники работают во враждебной среде, в обстановке нападения, постоянных публичных словесных нападков, клеветнических кампаний и неприкрытых угроз в связи с их деятельностью. Особенно остро проблема стоит на Северном Кавказе, где серьезная опасность грозит правозащитникам, которые борются с серьезными нарушениями прав человека и безнаказанностью. Украинские правозащитники, в том числе борцы с коррупцией, журналисты и защитники прав ЛГБТИ, регулярно сообщают о нападениях, запугивании, притеснениях и угрозах в свой адрес.
12. Во многих европейских странах реальные угрозы журналистам и их осуществление, вплоть до убийств, стали тревожным явлением, требующим усилий и вмешательства со стороны государства для привлечения виновников к ответственности. Обращалось внимание на недавние убийства журналистов-расследователей Дафны Каруаны Галиции на Мальте, а также Яна Куцяка и его невесты Мартины Кушнировой в Словацкой Республике. Участники также вспоминали случай журналиста Афгана Мухтарли, который был похищен на территории Грузии в мае 2017 года и вывезен в Азербайджан, где его арестовали и приговорили к шести годам тюремного заключения в контексте государственного наступления на оппозицию и гражданское общество.
13. Также во время дискуссии отмечалось, что в последние годы правоохранительные органы в разных частях Совета Европы стали превышать и несоразмерно применять силу, ограничивая свободу собраний и создавая риски для безопасности правозащитников, которые осуществляют свое право на мирные собрания.

Административное и судебное преследование

14. Правозащитники по-прежнему сталкиваются с административным и судебным преследованием в разных регионах Совета Европы, занимаясь своей работой по продвижению прав человека.
15. По мнению участников, во многих европейских странах незаконные задержания, аресты и возбуждение сомнительных или безосновательных уголовных дел все чаще используются, чтобы заставить правозащитников замолчать, наказать их либо убедить их отказаться от дальнейшей правозащитной деятельности и реализации своих прав на свободу выражения мнений, объединений и мирных собраний. В Российской Федерации арестован ведущий член Правозащитного центра «Мемориал» в Чечне Оюб Титиев; его уголовное преследование якобы за хранение наркотиков явно вписывается в более широкую картину преследования правозащитников в этом регионе. Участники обратили внимание на то, что после введения режима чрезвычайного положения в 2016 году в Турции не прекращаются уголовные преследования в отношении правозащитников, журналистов, ученых и адвокатов. Правозащитники сообщали, что они почти не могут противостоять обвинениям и нападкам, когда в стране введено чрезвычайное положение. По имеющимся сведениям, произвольные аресты ученых и активистов в Турции продолжались и после отмены чрезвычайного положения, что подрывает их правомерную правозащитную деятельность.
16. Произвольные задержания, уголовное преследование и лишение свободы правозащитников является частью более широкого наступления, развернутого в Азербайджане. Кроме того, в ряде случаев против тех активистов, срок приговора которых подходил к концу, были возбуждены новые дела, чтобы не отпускать их на свободу.

17. Правозащитников притесняют разными административными и судебными методами. Среди прочего, сюда относится произвольное применение антитеррористического законодательства⁸, внесение правозащитников в черные списки, ограничение их передвижений по политическим мотивам.
18. Одна из новых тенденций — притеснение адвокатов, защищающих права человека. В Азербайджане после принятия поправок к Гражданскому процессуальному кодексу, Административному процессуальному кодексу и закону «Об адвокатах и адвокатской деятельности» к участию в гражданских и административных судебных делах допускаются только адвокаты, состоящие в Коллегии адвокатов. Насколько известно, эта коллегия является не вполне независимым органом, а с недавнего времени она ограничила прием адвокатов, ведущих дела о правах человека и имеющих отношение к НПО. Считается, что это дополнительно ухудшило положение ряда адвокатов и ограничило их возможность заниматься своей профессиональной деятельностью. С конца 2017 года адвокаты, работающие над болезненно воспринимаемыми делами, сообщают о том, что против них выдвигаются ложные обвинения и ведутся клеветнические кампании, а лишение адвокатской лицензии становится еще одним способом создавать препятствия и мстить им. Согласно имеющимся данным, с судебными и административными преследованиями сталкиваются и адвокаты, которые занимаются делами, связанными с правами человека, в Крыму. Кроме того, сообщалось, что ряд адвокатов оказались под следствием после того, как проводили мониторинг возможной высылки мигрантов на границе в греческом регионе Эврос. Более того, в Греции адвокаты, представляющие клиентов в ЕСПЧ, очевидно, сами подвергаются преследованиям со стороны правоохранительных органов. Участники также говорили, что в некоторых странах адвокатов-правозащитников, ведущих судебные дела, целенаправленно преследуют налоговые органы.

1.2 Проблемы отдельных групп правозащитников

19. Для организаций гражданского общества, которые отстаивают права уязвимых групп и меньшинств, риски еще выше. Хотя в отдельных государствах — членах Совета Европы нет прямой угрозы их работе и безопасности, среда, в которой они работают, все равно остается враждебной. Правозащитники, занимающиеся правами беженцев, просителей убежища и мигрантов, женщин, ЛГБТИ, рома и иных национальных меньшинств, находятся в особенно уязвимом положении, учитывая «непопулярность» таких тем во многих странах. Отмечалось, что искаженная, вредоносная риторика настроила часть населения на то, чтобы открыто демонстрировать свою ненависть к таким группам и к представителям гражданского общества, которые продвигают и защищают их права.

Уголовное преследование за гуманитарную помощь беженцам, просителям убежища и мигрантам

20. Правозащитники, которые помогают беженцам, просителям убежища и мигрантам, испытывают на себе все большее давление, ограничения и стигматизацию. Уголовное преследование за оказание гуманитарной помощи стало новой тенденцией, которая распространяется среди европейских стран и охватывает Францию, Италию, Грецию, Бельгию и Венгрию.
21. Участники упоминали, что во Франции за правонарушения, совершенные из солидарности (*delits de solidarit *), были привлечены к ответственности и оштрафованы на крупные суммы несколько активистов, которые помогали мигрантам. Кроме того, участились случаи злоупотребления законами о клевете в отношении активистов. В Бельгии несколько граждан, которые разместили у себя в квартирах искавших пристанище мигрантов, были обвинены в контрабанде и торговле людьми. Их задерживали и запугивали, а в их домах проходили обыски.

⁸ Подробнее см. в последнем [докладе](#) Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Фьоннуалы Ни Олан о роли мер по борьбе с терроризмом и насильственным экстремизмом в сокращении пространства для гражданского общества и нарушении прав участников гражданского общества и правозащитников, A/HRC/40/52, 18 февраля 2019 г.

По словам участников, против нескольких граждан были возбуждены уголовные дела о торговле людьми и участии в преступной организации. В Венгрии серьезную озабоченность вызывают недавно принятые законы об уголовной ответственности — вплоть до лишения свободы — за «содействие нелегальной миграции», под которым понимается и вполне правомерная деятельность активистов и организаций гражданского общества в поддержку просителей убежища, беженцев и мигрантов.

22. В отсутствие более активных и скоординированных на уровне ЕС межправительственных и государственных поисково-спасательных операций на море организации гражданского общества помогают государствам — членам Совета Европы соблюдать принципы уважения человеческой жизни и достоинства, закрепленные в морском праве и международном праве в области прав человека. Несмотря на это, подчеркивалось, что их усилия по спасению терпящих бедствие людей постоянно дискредитируются. Участники отмечали, что суда НПО, проводящие спасательные операции по средиземноморским маршрутам, часто становятся объектом клеветнических кампаний и нападок в СМИ. В Италии политики обвиняют их в том, что из-за них мигранты решаются на опасное путешествие по морю, и что вместе с контрабандистами и торговцами людьми они «оказывают услуги такси». Суды НПО и их команды подвергаются административным и судебным преследованиям с целью помешать им осуществлять свою правозащитную деятельность. Участники рассказывали, что некоторыми судам НПО пришлось прекратить свою деятельность из-за того, что они якобы нарушили административные правила, и это, очевидно, является еще одной попыткой властей заставить НПО замолчать, наказать их и пресечь их работу.

Правозащитники, защищающие права национальных меньшинств, женщин и ЛГБТИ

23. Враждебность и насилие на почве ненависти, с которыми сталкиваются определенные национальные меньшинства и рома, затрагивают также и активистов, защищающих их права. Хотя сообщения с угрозами и письма с оскорблениями в адрес правозащитников отнюдь не новы, сейчас большую тревогу вызывает реальная вероятность нападений на них на почве ненависти. Из-за этого организации гражданского общества стараются усилить защиту своих сотрудников.
24. Риски и угрозы для женщин — защитниц прав человека имеют свою гендерную специфику и требуют особого внимания⁹. В ряде европейских государств объектом нападок часто становятся те, кто протестует против традиционных гендерных стереотипов, занимается вопросами сексуального и репродуктивного здоровья и прав, а также защищает женщин, пострадавших от домашнего насилия. Так, правозащитницы из Боснии и Герцеговины, помогающие женщинам, пострадавшим от гендерного насилия, сообщали о непрекращающихся преследованиях и угрозах со стороны виновников насилия.
25. Существует множество угроз в отношении ЛГБТИ-активистов. Участники подчеркивали, что в некоторых европейских странах сохраняется особая жестокость по отношению к ЛГБТИ и ЛГБТИ-активистам, вплоть до их убийств. Из-за предрассудков в отношении сексуальной ориентации и гендерной идентичности присутствующих в обществе, эти люди не могут жить свободно, не подвергаясь опасности. Некоторым ЛГБТИ-организациям власти отказывают в регистрации или устраивают им такие проверки, которые вынуждают активистов действовать вне формальных организационных структур. Правозащитники отмечали, что в определенных странах свобода выражения мнений и мирных собраний ЛГБТИ неоправданно ограничивается. Сообщалось, что в Турции СМИ и государственные должностные лица все чаще прибегают к ненавистнической риторике в отношении ЛГБТИ, также притесняя представителей а гражданского общества, работающих в этом направлении. В 2017 году губернатор Анкары ввел

⁹Подробнее см. в последнем [докладе](#) Специального докладчика по вопросу о положении правозащитников Мишеля Форста о положении женщин-правозащитников, A/HRC/40/60, 10 января 2019 г. См. также [отчет](#) о круглом столе с участием правозащитников, посвященном правам женщин и гендерному равноправию в Европе и организованном Офисом Комиссара Совета Европы по правам человека (Вильнюс, 6–7 июля 2015 г.)

дискриминационный и бессрочный запрет на все публичные мероприятия в поддержку прав человека ЛГБТИ, включая демонстрацию фильмов, панельные дискуссии, выставки и собрания. По имеющимся данным, основателя ЛГБТИ-организации Kaos GL с 2 по 6 февраля 2018 года удерживали в полиции из-за его активности в социальных сетях.

2 Ограничения, налагаемые на организации гражданского общества

2.1 Правовое регулирование

26. Принимаемые ограничительные правовые нормы и меры, подрывающие гражданские свободы — нередко под предлогом обеспечения безопасности или «прозрачности» — дополнительно обременяют правозащитников. И хотя некоторые из мер далеко не новы, в определенном контексте они причиняют организациям гражданского общества особо сильный ущерб.
27. Чтобы удовлетворять критериям прозрачности, правозащитные организации гражданского общества в ряде европейских стран должны придерживаться обременительных юридических и административных процедур, затрудняющих им регистрацию и доступ к финансированию¹⁰, либо обязывающих навешивать на себя унизительные ярлыки. Прежде всего, это касается организаций гражданского общества, получающих средства от иностранных доноров. Другие сдерживающие факторы связаны с обеспечением прозрачности, предусматривая усиленный контроль за объединениями, который может использоваться как средство запугивания и притеснения. Необходимость часто сдавать сложные отчеты, произвол контролирующих и надзорных органов создают неправомерные препятствия для законной деятельности организаций гражданского общества и в конечном итоге могут использоваться как инструмент подавления критики. По словам участников, на работу правозащитников могут также преднамеренно или невольно влиять и некоторые другие правовые инициативы, как например законы о борьбе с терроризмом и об отмывании денег.
28. Как отмечали участники, делегитимизация правозащитной работы под воздействием ограничительного законодательства усиливается из-за того, что национальные власти смотрят сквозь пальцы на постоянное публичное осуждение правозащитников, троллинг и нападки в социальных сетях и в СМИ, если не поощряют их. Так, в Венгрии клеветнические кампании, законы об иностранном финансировании, возможность уголовного наказания и целенаправленных проверок — все это постоянно дестимулирует обычную правозащитную работу и может иметь разрушительные последствия для организаций гражданского общества, продвигающих права человека. По словам участников, в различных государствах-членах Совета Европы враждебная риторика порождает в обществе недоверие к правозащитникам и легитимизирует гонения на них со стороны государственных и негосударственных субъектов. Изменения в общественном восприятии организаций гражданского общества сильно затрудняют деятельность правозащитников, ослабляя их поддержку среди разных групп населения, включая даже их прежних партнеров.
29. Кроме того, участники отмечали, что в определенных европейских странах происходит неуклонное «сокращение пространства» для той части независимого гражданского общества, которая открыто выступает против государственной политики. Параллельно с этим при государственной поддержке процветают хорошо финансируемые и организованные структуры, имитирующие гражданское общество. Участники выражали озабоченность по поводу растущего влияния консервативных организаций гражданского общества, которые распространяют специфическую трактовку прав человека, отворачиваются от устоявшихся стандартов и выдавливают на периферию представителей независимого гражданского общества, критикующих официальные взгляды. В Польше, например, в последние годы растет число организаций, которые поддерживают правящее большинство и его политику. Участники

¹⁰ Подробнее см. в последнем [докладе](#) Венецианской комиссии, посвященном финансированию объединений, CDL(2019)011, 18 марта 2019 г.

рассказывали, что теперь государственные средства распределяются прежде всего в пользу окологосударственных организаций и не доходят до остальных организаций гражданского общества, особенно тех, которые занимаются правами женщин, беженцев, просителей убежища и мигрантов, а также вопросами дискриминации. Кроме того, сообщалось, что в Хорватии широко распространяется параллельное гражданское общество, возглавляемое «фундаменталистскими» объединениями.

2.2 Препятствия в участии в делах общества

30. Участники из разных европейских стран также выражали тревогу по поводу ограничения их права на ведение повседневной правозащитной работы и кампаний, на гражданскую критику, участие в делах общества и формирование публичной политики в интересах общества.
31. Законодательные инициативы, направленные на борьбу с политической коррупцией, обеспечение прозрачности принятия решений и защиту национального суверенитета от «иностранного влияния», способны излишне ограничивать деятельность правозащитников и поэтому нуждаются в тщательной оценке. Примером тут могут служить случаи, когда правозащитная деятельность организаций гражданского общества трактуется как «политическая». Некоторые европейские страны пользуются отсутствием четкого, единого определения «политической деятельности», чтобы оправдывать ограничение правомерного общественного контроля, осуществляемого организациями гражданского общества, и исключать их из участия в делах общества.
32. Обращалось внимание на принятие и применение череды поправок к законодательству о некоммерческих организациях в Российской Федерации, где организации гражданского общества, получающие иностранное финансирование в любом объеме и занимающиеся «политической деятельностью» должны регистрироваться в качестве «иностранцев агентов». Понятие «политическая деятельность» может включать в себя любую деятельность некоммерческой организации, направленную на формирование общественного мнения и какое-либо изменение государственной политики. При определенных обстоятельствах некоммерческие организации, зарегистрированные в качестве иностранных агентов, не имеют права взаимодействовать с некоторыми должностными лицами и заниматься специфическими видами общественной деятельности. Правозащитники сообщали, что ужесточение контроля над организациями гражданского общества повлекло за собой усиление давления на правозащитные организации, затруднило их работу и привело к их стигматизации в глазах общества. Подобные ограничения вынудили правозащитников сокращать свою правозащитную работу либо использовать иные форматы, действуя порой через неформальные объединения.
33. Подготовка похожих законов обсуждается и в Украине. В целом участники выражали тревогу по поводу общего негативного влияния любых правовых норм, которые налагают неправомерные ограничения на организации гражданского общества. В ситуации, когда одни государства перенимают методы, апробированные в других, это может привести к резкому увеличению количества вредоносных законов, призванных подавить инакомыслие.
34. В некоторых европейских странах наблюдается нарушение права организаций гражданского общества на участие в процессах принятия решений. Это случается потому, что принимающие решения органы все чаще прибегают к ускоренным законотворческим процедурам без содержательных консультаций с гражданским обществом. В этой связи участники напомнили об отчете Общенациональной федерации неправительственных организаций Польши, которая задокументировала ряд нарушений правил, регулирующих порядок сотрудничества между государственными властями и гражданским обществом через консультации и участие. Власти Республики Молдова, по имеющимся данным, стали реже привлекать организации гражданского общества к подготовке законопроектов, что ведет к потенциальным злоупотреблениям и утрате доверия к центральными и местным властям со стороны гражданского общества.

Электоральные правила и законодательство о лоббировании

35. Участники обращали внимание на специфические проблемы, возникающие тогда, когда правозащитная деятельность организаций гражданского общества подпадает под действие электоральных правил и законодательства о лоббировании. Несмотря на то что законодатели, возможно, не намеревались налагать ограничения именно на организации гражданского общества и вмешиваться в их повседневную деятельность, требование к таким организациям регистрироваться как организатор кампаний в пользу третьей стороны или лоббист вкупе с требованиями к отчетности и санкциями за неисполнение (вплоть до тюремного заключения) способны сильно связать руки правозащитным организациям в их привычной работе. Как говорится ниже, в Соединенном Королевстве и Ирландии законы о регулировании избирательных кампаний и лоббирования, по имеющимся сведениям, сильно ограничивают способность гражданского общества высказывать мнения и критиковать государственную политику.
36. В Соединенном Королевстве согласно части II закона 2014 года о лоббировании частные лица и организации, включая некоммерческие, должны регистрироваться в избирательной комиссии как внепартийные организаторы кампаний, если в течение регулируемого периода (одного года до даты выборов) их расходы превышают определенный порог и если в их деятельности можно усмотреть намерение повлиять на исход выборов. Участники подчеркивали, что при прохождении через парламент законопроекты, способные создавать угрозы свободе слова и собраний, остаются почти незамеченными широкой общественностью из-за сложности и запутанности своих формулировок, что свидетельствует о том, что посягательства на демократию далеко не всегда носят открытый характер.
37. Организации гражданского общества сетовали, что закон Соединенного Королевства о лоббировании негативно сказался на работе некоммерческих организаций в течение регулируемого периода. Многие из них предпочли не высказываться по ключевым вопросам в предвыборный период и не проводить мероприятия, которые могли бы подпасть под расплывчатое определение «регулируемой деятельности», чтобы не пришлось регистрироваться и соблюдать требования к отчетности и ограничения финансирования. Нежелание регистрироваться также связано с боязнью быть заподозренными в пристрастности. Участники отмечали, что это особенно существенно в Северной Ирландии из-за той роли, которую гражданское общество сыграло в мирном урегулировании. Несмотря на то что закон о лоббировании в Соединенном Королевстве касается всех некоммерческих организаций страны, по имеющимся сведениям, он несоразмерно сильно повлиял на те организации гражданского общества, которые работают с маргинализированными группами населения: языковыми меньшинствами, людьми с физическими, сенсорными инвалидностями, с трудностями в обучении и иные группы. Это связано с потребностью в дополнительных ресурсах на поддержку их гражданской деятельности, которая оказалась бы скована из-за финансовых ограничений.
38. Согласно ирландскому закону 2015 года «О регулировании лоббирования» был создан обязательный реестр лоббистов. Участники указывали на то, что деятельность организаций гражданского общества может подпасть под определение лоббистской, если она предусматривает прямые или косвенные коммуникации по «соответствующему вопросу» с государственными должностными лицами. Притом что забота государства об обеспечении открытости, прозрачности и права граждан и общества на доступ к информации вполне приемлема, нужно постоянно помнить о разнице между обычной правозащитной работой организаций гражданского общества, которая проистекает из их права на участие в общественных делах, и лоббистскими усилиями в интересах бизнеса, которые оплачиваются частными коммерческими компаниями.

3 Стандарты и механизмы защиты правозащитников

3.1 Европейские стандарты, призванные создать благоприятные условия для работы организаций гражданского общества

39. Общеизвестно, что гражданское общество играет ключевую роль в продвижении прав человека, демократии и верховенства права. Для того чтобы организации гражданского общества и их отдельные члены могли заниматься своей важнейшей работой, им нужна возможность свободно, полноценно и без неоправданного вмешательства осуществлять свои права на свободу объединений, мирных собраний, открытого самовыражения, на участие в общественных делах, на защиту своей собственности, на неприкосновенность частной жизни, на эффективные средства правовой защиты, справедливый суд и защиту от дискриминации. Помимо обязательств не покушаться на эти права, на европейские государства также возлагается позитивное обязательство активно создавать и поддерживать такую нормативно-правовую базу, политическую и общественную среду, которые способствовали бы существованию и функционированию организаций гражданского общества.
40. Участники сошлись во мнении, что в международном и европейском праве и практике сложились устойчивые нормы для защиты той среды, которая необходима для деятельности гражданского общества. В них также определены такие важные вещи, как порядок создания организаций гражданского общества и получения ими юридического лица, характер целей, которые они могут преследовать, свобода самоуправления, возможность заниматься сбором средств и добиваться общественной поддержки, а также надлежащий подход к обеспечению их подотчетности. Притом что здесь есть еще место для дополнительного уточнения критериев, которых европейские страны должны придерживаться, чтобы поддерживать благоприятную среду для организаций гражданского общества, считается, что попытки разрушить такую среду не связаны с пробелами в действующих стандартах. Как правило, европейские государства при подготовке нормативных актов хорошо понимают (негативные) последствия рассматриваемых мер.
41. Тем не менее участники признали, что некоторые из имеющихся гарантий сформулированы широко и для эффективного применения требуют надлежащей интерпретации. Кроме того, на них могут налагаться ограничения. Хотя такие ограничения служат законным целям, на практике они порой неправомерно применяются для разрушения той среды, которую требуется поддерживать. Неоднократно повторялось, что европейские государства постоянно ссылаются не только на интересы национальной безопасности и поддержания общественного порядка, чтобы оправдать ограничения, но и на необходимость противодействовать отмыванию денег, гарантировать прозрачность выборов и движения валюты через границу. Вместе с тем постепенно приходит осознание масштабов произвольного применения мер, которые якобы преследуют законные цели, и необходимости предупреждать это при разработке применимых стандартов.
42. Для реализации и исполнения действующих стандартов особенно важна возможность обращаться с жалобами в ЕСПЧ. Правозащитники могут обращаться в ЕСПЧ для защиты своих прав. В ответе на рекомендацию Парламентской ассамблеи «Как предотвратить неправомерное ограничение деятельности НПО в Европе?» в качестве одного из способов эффективного противодействия угрозам, с которыми сталкиваются НПО, Комитет министров назвал «строгое соблюдение статей 10 и 11 Европейской конвенции по правам человека»¹¹. В вопросах свободы выражения мнений ЕСПЧ неизменно повторяет, что «когда НПО привлекает внимание к вопросам, представляющим общественный интерес, она выполняет ту же важную функцию публичного контроля, что и пресса, и можно сказать, что как лицо, осуществляющее общественный контроль, она пользуется той же защитой согласно Конвенции, которую

¹¹ Документ 14206, ответ на рекомендацию, 23 ноября 2016 г., § 4.

получает пресса»¹². Применительно к свободе объединений ЕСПЧ рассматривает жалобы от организаций гражданского общества, которым, среди прочего, несправедливо отказали в предоставлении юридического статуса либо создали определенные препятствия в работе. Поэтому уже сложилась судебная практика, касающаяся порядка регистрации объединений и соответствия ограничительных мер Конвенции. В ЕСПЧ также поступают жалобы на произвольное лишение правозащитников свободы за осуществление своей деятельности. Помимо этого, ЕСПЧ признавал, что критики властей оказываются в уязвимом положении перед государством.¹³

43. Прецедентное право ЕСПЧ меняется по мере изменения ситуации, и в обозримом будущем ожидается существенный приток дел, касающихся правозащитников. Общее отношение властей к правозащитникам и их критике разбиралось и приводилось в качестве аргумента судом в ряде дел против Азербайджана. В своем недавнем постановлении, касавшемся уголовного преследования известного правозащитника Интигама Алиева, суд отметил, что за мерами, оспоренными в суде, на самом деле стояло желание властей заставить заявителя замолчать, наказать его за правозащитную деятельность и не дать ему дальше заниматься ею. В подтверждение суд описал общее отношение властей к правозащитникам: законодательные ограничения, налагаемые на деятельность и финансирование НПО; обвинения в государственной измене, звучащие со стороны высокопоставленных должностных лиц и проправительственных СМИ; арест других правозащитников в этой стране при сходных обстоятельствах. Учитывая сложившуюся ситуацию, суд пришел к выводу, что арест заявителя является частью развернутой против гражданского общества кампании и что, среди прочего, имело место нарушение статьи 18 ЕКПЧ во взаимосвязи со статьями 5 и 8¹⁴.
44. Международная и европейская нормативно-правовая база обеспечивают защиту прав человека. Вопрос, однако, заключается в том, как правозащитникам использовать ее на практике, чтобы в судебном порядке оспорить посягательства государства на права человека. Участники сошлись на том, что существующие стандарты и судебная практика полезны только тогда, когда сами государства надлежащим образом их применяют. Они обратили внимание на необходимость того, чтобы действующие европейские и международные нормы сопровождалась более эффективными механизмами, которые заставляли бы государства соблюдать их и эффективно реализовывать. Это особенно актуально сейчас, когда правозащитники видят, как государства не считаются с мнением международных и европейских органов, в том числе с постановлениями ЕСПЧ.

3.2 Механизмы защиты правозащитников

45. Наличие механизмов для поддержки правозащитников на международном, региональном и местном уровне по-прежнему очень помогает правозащитникам, которые оказались в опасности или столкнулись со сложностями в своей работе, особенно в обстановке, когда набирают обороты авторитарные тенденции и не соблюдается принцип верховенства права.
46. Помимо органов Совета Европы, на международном уровне также существуют такие инструменты, как специальные процедуры при механизмах ООН по правам человека, в том числе Специальный докладчик по вопросу о положении правозащитников, Специальный докладчик по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциаций, Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, а также независимые эксперты и рабочие группы. Они могут принимать меры в связи с индивидуальными и систематическими нарушениями прав человека, для чего они напрямую обращаются к правительствам, добиваясь — зачастую срочно — разъяснений касательно предполагаемых нарушений. При необходимости они могут попросить власти

¹² Суд повторил эти принципы в деле «Фонд против расизма и антисемитизма (GRA) против Швейцарии», № 18597/13, § 57, 9 января 2018 г.

¹³ ЕСПЧ, «Гонгадзе против Украины», № 34056/02, ECHR 2005-XI.

¹⁴ ЕСПЧ, «Алиев против Азербайджана», № 68762/14 и 71200/14, 20 сентября 2018 г.

страны принять защитные меры, чтобы гарантировать соблюдение прав человека либо восстановить возможность ими пользоваться. На практике же, по словам участников, защитные меры трудно реализуемы на местном уровне.

47. Европейский союз поддерживает развитие деятельного и независимого гражданского общества на своей территории и за ее пределами. Европейская комиссия выделяет финансовую помощь множеству правозащитников посредством самых разных мер, учитывающих сложные современные вызовы. Для противостояния ограничениям, налагаемым на гражданское общество, используются разные политические инструменты и акторы, а также механизмы по предотвращению нападений и нападков на правозащитников и реагированию на них. Все государства — члены ЕС, действующие внутри правового поля ЕС, обязаны соблюдать права на свободу объединений, мирных собраний, выражения мнений и информации, закрепленные в Хартии ЕС об основных правах. Европейская комиссия может запустить санкционную процедуру, если сочтет, что законы отдельной страны противоречат нормам ЕС, и в конечном итоге передать дело в Суд Европейского союза, как в случае с венгерскими законами о прозрачности организаций, получающих иностранное финансирование.¹⁵ Кроме того, в июле 2018 года комиссия направила официальное уведомление по поводу действующего венгерского законодательства об уголовной ответственности за помощь просителям убежища¹⁶. Помимо этого, Европейский парламент 19 апреля 2018 года принял резолюцию¹⁷ с призывом к ЕС создать «инструмент содействия европейским ценностям», чтобы оказывать целевую финансовую помощь организациям гражданского общества, которые отстаивают основополагающие ценности в Европейском союзе на местном и национальном уровне.
48. В рамках своей внешней политики в области прав человека и устоявшей нормативной базы ЕС помогает правозащитникам политическими действиями и диалогом с властями других стран, в том числе через Европейскую службу внешнеполитической деятельности (EEAS), Специального представителя ЕС по правам человека и Европейский парламент. На национальном уровне делегации ЕС регулярно контактируют с правозащитниками, наблюдают за судебными процессами, посещают правозащитников в местах лишения свободы и содержания под стражей, финансово поддерживают деятельность правозащитников, подключают механизмы защиты тех, кому угрожает серьезная опасность, делают работу правозащитников более заметной. Вышеперечисленные политические меры и действия подкрепляются оперативной и финансовой помощью правозащитникам через Европейский инструмент содействия демократии и правам человека (EIDHR), который финансирует множество проектов и мероприятий на глобальном, региональном и местном уровне.
49. Одна из инициатив, финансируемых инструментом EIDHR, — ProtectDefenders.eu. Она представляет собой механизм ЕС для оказания разносторонней помощи правозащитникам, подвергающимся серьезной опасности, по всему миру. Этот проект реализует консорциум из 12 правозащитных НПО¹⁸, и он оказывает правозащитникам в опасности практическую поддержку в критических ситуациях и материальную помощь. Среди прочего, сюда относится юридическая, медицинская помощь и обеспечение личной безопасности. В рамках механизма действует программа по организации временного переезда правозащитников и членов их

¹⁵ [European Commission steps up infringement against Hungary on NGO Law](#) [«Европейская комиссия предприняла следующий шаг в санкционной процедуре против законодательства Венгрии об НПО»], 4 октября 2017 г.

¹⁶ [Migration and Asylum: Commission takes further steps in infringement procedures against Hungary](#) [«Миграция и предоставление убежища: комиссия предприняла следующие шаги в рамках санкционной процедуры против Венгрии»], 19 июля 2018 г.

¹⁷ [Резолюция](#) Европейского парламента, принятая 19 апреля 2018 г.

¹⁸ Front Line Defenders, «Репортеры без границ», Международная федерация за права человека (FIDH), Всемирная организация против пыток (ОМСТ), Международная сеть по защите экономических, социальных и культурных прав (ESCR-Net), Международная ассоциация лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров и интерсексуалов (ILGA), Фонд быстрого реагирования, Protection International, Международные бригады мира, Европейско-средиземноморский фонд поддержки правозащитников (EMHRF), Азиатский форум по правам человека и развитию (FORUM-ASIA), Проект помощи правозащитникам в странах Восточной Африки и Африканского Пога (EHAHRDP).

семей, которым угрожает опасность, на новое место жительства внутри родной страны, внутри региона либо за границу. Этот европейский механизм выделяет малые и средние гранты организациям гражданского общества, а также занимается обучением и повышением потенциала организаций гражданского общества. Однако география его деятельности в регионе Совета Европы ограничена, так как он может работать только в странах за пределами Европейского союза.

50. Механизмы международных НПО доказали свою чрезвычайную важность в оказании срочной, а также средне- и долгосрочной помощи правозащитникам и их семьям по всему миру. Однако международные и европейские заинтересованные стороны отмечают, что потребность правозащитников из разных стран мира в поддержке выходит далеко за рамки той помощи, которую они способны оказывать сейчас, и постоянно обращают внимание на ухудшение условий для работы правозащитников.
51. Участники сообщали, что сохраняется озабоченность по поводу случаев насилия в отношении правозащитников и угроз их личной безопасности, особенно в свете растущей опасности со стороны крайне правых движений. Международным заинтересованным сторонам следует пересмотреть стратегии по эффективному обеспечению их физической неприкосновенности. Участники подчеркивали важность профилактики и указывали на необходимость систем раннего предупреждения для защиты правозащитников и реагирования на негативные изменения на ранних стадиях. Существенным аспектом остается выдача виз и предоставление убежища правозащитникам, которым грозит серьезная опасность в некоторых европейских странах. В качестве актуальных инициатив, которые способны повлиять на ситуацию и помочь в пресечении дальнейшего насилия в отношении правозащитников, назывались давление на государства со стороны международного сообщества в форме прямых звонков представителям властей и встреч с ними, страновые визиты и публичные заявления в случае наличия угроз личной безопасности правозащитникам.
52. Помимо вопросов безопасности, участники говорили о том, насколько важно поддержание нормального состояния правозащитников, на которых оказывается давление. Это в первую очередь касается их психического здоровья, психологического состояния и оказания им соответствующей помощи, чтобы предотвратить срывы, страдания и прочие последствия стресса, которые могут привести к выгоранию и полному отказу от правозащитной деятельности в составе организаций и движений. Участники подчеркивали, что это должно быть не только частью стратегии самих правозащитных организаций и ответственностью их руководства, но и ключевым направлением финансирования для доноров. Предлагалось, чтобы действующие и будущие инструменты Европейского союза, которые оказывают финансовую помощь правозащитным организациям, и все прочие имеющиеся программы финансирования позволяли грантополучателям включать стратегии по обеспечению нормального самочувствия правозащитников и покрытие связанных с этим расходов.
53. Помимо этого, на местном уровне центральную роль в поддержке правозащитников и решении их проблем могут играть НСПЧ. Согласно международным стандартам их работы, НСПЧ не должны руководствоваться в своей деятельности политическими соображениями и обязаны эффективно продвигать и защищать права человека и принцип верховенства права¹⁹. Считается, что НСПЧ «прокладывают мост»²⁰ между международными стандартами в области

¹⁹ [Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека](#), 1993 г. См. также: [Общеполитическая рекомендация ЕКПН № 2 \(пересмотренная\): борьба с расизмом и нетерпимостью на национальном уровне при помощи органов по обеспечению равноправия](#), 2017 г.; [рекомендация](#) Европейской комиссии касательно стандартов для органов по обеспечению равноправия, 2018 г.; [Принципы](#) Венецианской комиссии по защите и продвижению институтов омбудсменов (Венецианские принципы), CDL-AD(2019)005-e, 18 марта 2019 г.

²⁰ См. доклад Европейской сети национальных правозащитных учреждений (ENNHRI) [National Human Rights Institutions as Human Rights Defenders: Enabling Human Rights and Democratic Space in Europe](#) [«Национальные

прав человека и атмосферой внутри государства; благодаря своим знаниям и тесным контактам с местными субъектами они могут быстро реагировать на изменения в ситуации с правами человека на национальном уровне и взаимодействовать с государственными властями, гражданским обществом и международными организациями.

54. Комитет министров в своей рекомендации (2018)11²¹ признал, что НСПЧ защищают пространство гражданского общества путем мониторинга, расследований, подготовки докладов и рассмотрения жалоб. Участники сообщили, что благодаря вмешательству НСПЧ в некоторых европейских странах удалось поддержать правозащитников и сохранить благоприятную для гражданского общества среду, и привели несколько таких примеров²². Помимо этого, назывались различные инициативы, в рамках которых участие НСПЧ на национальном уровне могло бы дополнительно поспособствовать продвижению и защите деятельности правозащитников, а также гарантировать соблюдение демократических принципов с учетом разного политического контекста в государствах — членах Совета Европы²³. Тенденция к размыванию демократических норм, однако, создает значительные проблемы для самих НСПЧ: государство может посягать на их мандат, финансирование и независимость, они могут становиться объектом клеветнических кампаний, гонений и угроз расправой. В связи с этим такие органы нуждаются в поддержке институциональных международных структур и гражданского общества²⁴.
55. Участники сошлись во мнении, что сотрудничество между разнообразными механизмами и субъектами играет важнейшую роль в обеспечении правозащитникам значимой поддержки. Когда они знают, что помощь доступна, и пользуются сильными сторонами каждого из субъектов, совместная работа позволяет оспаривать ограничения, налагаемые на правозащитников, и предотвращать их появление, укреплять региональные механизмы, повышать осведомленность общества о правозащитной деятельности на благо всех людей.

4 Развивающаяся цифровая среда: вызовы и возможности для правозащитников

56. Технологии становятся неотъемлемой частью работы гражданского общества. Сейчас правозащитники пользуются интернетом и социальными сетями, чтобы вести значительную часть своей работы и увеличивать ее охват, делиться информацией, предупреждать об опасностях и оставаться на связи с коллегами по всему миру. Технологии наблюдения при помощи дистанционно управляемых средств, анализ данных и усиливающийся искусственный интеллект (ИИ) могут применяться для проведения расследований. Вместе с тем правозащитники и эксперты сходятся в том, что технологии также могут служить мощным инструментом для репрессий и запугивания.
57. Правозащитники сталкиваются с целым рядом новых нарушений прав человека, связанных с технологиями. Вызывают большие опасения угрозы, которые могут создавать для правозащитников и их деятельности перехват коммуникационных сообщений, слежка, ИИ и прочие технологии. Отмечалось, что правозащитники страдают от тех же угроз, что частные

правозащитные учреждения как правозащитники: поощрение прав человека и демократического пространства в Европе»], 2018 г.

²¹ [Рекомендация](#) CM/Rec(2018)11 Комитета министров государствам-членам о необходимости усилить защиту и поощрение гражданского общества в Европе, 28 ноября 2018 г.

²² См. сноску 21 выше.

²³ См. инициативы, упомянутые сетью ENNHHR в [Региональном плане действий по Марракешской декларации](#) “Expanding the civic space and promoting and protecting human rights defenders, with a specific focus on women: The role of national human rights institutions” [«Расширение гражданского пространства, продвижение и защита деятельности правозащитников (в том числе защита прав женщин-правозащитников): роль национальных правозащитных учреждений»], принятой Глобальным альянсом НПЗУ (ГАНПЗУ) в октябре 2018 г.

²⁴ См. сноску 21 выше.

компании и государства, но у них не хватает ресурсов, чтобы предотвращать их и адекватно реагировать.

58. По словам экспертов, правозащитники все чаще становятся объектом цифровой слежки и прочих атак с целью инфильтрации, наблюдения и запугивания. Государственные и негосударственные субъекты идут на цифровую слежку по разным причинам: чтобы узнавать о планах правозащитников и предстоящих кампаниях и наблюдать за ними; чтобы собирать компрометирующую и личную информацию для запугивания, обвинения в преступлениях и уничтожения репутации; чтобы вскрывать сети, с которыми работают правозащитники, в том числе источники информации внутри страны, данные о коллегах и сотрудниках. Цифровая слежка также может применяться для того, чтобы выдавать себя за правозащитника.
59. Государственные и негосударственные субъекты могут собирать такую информацию и заниматься подобной деятельностью, получив доступ к электронной почте правозащитника, аккаунтам в соцсетях, личным устройствам (телефонам, компьютерам и т. п.). Они также могут проникать в онлайн-сети (например, группы в Фейсбуке или в чаты) и собирать сведения «традиционными» средствами шпионажа.
60. Фишинг называют одним из самых распространенных видов атак. Он заключается в том, что создается неотличимая от оригинала, знакомая страница входа или электронное почтовое сообщение якобы от проверенной организации гражданского общества или партнеров и таким образом у человека выманивают личные данные. Другая форма цифровых угроз — шпионские программы, которые тайно записывают вводимый с клавиатуры текст, делают снимки экрана, записывают звук через микрофон или веб-камеру, звонки и чаты в Скайпе, крадут файлы и пароли из браузера.
61. Как утверждают эксперты, цифровое мошенничество представляет собой еще одну угрозу деятельности правозащитников, и в его задачи входит заставить их замолчать или запугать их. Изменение средств доставки новостей и информации — и манипулирования ими — мешает поддержанию благоприятной для правозащитной работы среды.
62. Участникам был продемонстрирован ряд реальных примеров, когда такие средства применялись против правозащитников. Один из примеров — фейковая правозащитная НПО «Безмолвные жертвы», которая якобы отстаивает трудовые права в Катаре. Она была создана во Франции, чтобы выманивать у правозащитников, работающих в очень рискованной обстановке, конфиденциальную информацию²⁵. В ходе операции «Кингфиш» организация Amnesty International разоблачила кампанию кибератак, предназначенных, чтобы красть логины и пароли и шпионить за активностью десятков журналистов, правозащитников, профсоюзных деятелей, защитников трудовых прав, многие из которых занимались вопросами прав мигрантов в Катаре и Непале²⁶. Фейковые аккаунты и грубые вредоносные программы используются для атаки на диссидентов в Азербайджане²⁷. Упомянут также масштабный, организованный государством взлом аккаунтов в Твиттере, принадлежавших турецким активистам и участникам протестов²⁸.
63. Поднимался вопрос о том, что в Европе находится множество компаний, которые производят и продают технологии слежки в разные страны мира. Эксперты подчеркивали, что высокотехнологичные компании не несут почти никакой ответственности за выпускаемые ими на рынок продукты и что для снижения вреда было бы полезно принять эффективное

²⁵ См. <https://medium.com/amnesty-insights/beyond-fake-news-an-investigation-into-the-murky-world-of-fake-campaigns-f4af8118844b>

²⁶ См. <https://medium.com/amnesty-insights/operation-kingphish-uncovering-a-campaign-of-cyber-attacks-against-civil-society-in-qatar-and-aa40c9e08852>

²⁷ См. https://amnesty.org.ru/pdf/FalseFriends20170304_ru.pdf

²⁸ См. доклад организации Access Now «Alert: Finfisher Changes Tactics To Hook Critics» [«Внимание! Вредоносное ПО Finfisher меняет тактику, чтобы подловить критиков»], 2018 г.

законодательство, регулирующее сектор технологий слежки. Недавно появилось несколько таких правовых норм, в частности об экспорте подобных технологий, однако пока они в целом неэффективны. Необходимо срочно начать контролировать поставку оборудования для слежки государствам. Эксперты настаивали, что как и в случае с оружием, здесь недопустимы поставки государствам, злоупотребляющим этими технологиями.

64. Наряду с этим, эксперты отметили, что благодаря технологиям появился целый ряд мощных, инновационных инструментов для продвижения правозащитной работы, и с их помощью правозащитники могут документировать и разоблачать нарушения, а также повышать свою защищенность и эффективность. Обсуждалось несколько таких вариантов.
65. Применительно к документированию нарушений эксперты упоминали расследования по открытым источникам, когда используется огромный массив информации, присутствующий сейчас в интернете. В расследованиях может быть особенно полезна технология наблюдения при помощи дистанционно управляемых средств (спутников и беспилотных летательных аппаратов), особенно тогда, когда невозможно получить физический доступ на территорию. Анализ данных позволяет продемонстрировать закономерности, масштабы и тенденции, скрывающиеся за цифрами. Отмечалось также, что высокотехнологичные инструменты лучше всего применять вместе с полевыми исследованиям и прочими традиционными методами. И из-за рисков, сопряженных с новыми технологиями, всегда следует учитывать возможные этические, правовые факторы и последствия в области безопасности.
66. Последние несколько лет развивается разработка механизмов, которые помогают правозащитникам защищать свою цифровую безопасность и приватность в интернете. Это включает в себя, например, инструменты для обнаружения шпионских компьютерных программ, некоторые из которых используются властями государств или по их указанию, чтобы следить за правозащитниками и гражданскими активистами. Эксперты подчеркивали, что нет универсального рецепта для борьбы с цифровыми угрозами. Тем не менее для предотвращения и устранения последствий таких атак есть ряд простых средств.
67. Применительно к цифровому мошенничеству и нежелательным вмешательствам эксперты порекомендовали пользоваться простыми цифровыми инструментами для архивирования и верификации информации. Среди прочего, они включают в себя: обратный поиск изображений для выяснения, не появлялось ли изображение в интернете раньше и не используется ли изображение правозащитника или бренда несанкционированно (например, на фишинговых или дезинформирующих сайтах); простые методы фотокриминалистики для анализа изображений²⁹; интернет-архивы³⁰ для того, чтобы убедиться, что приведенная ссылка не меняется при публикации документа. Обращалось внимание на необходимость делать резервные копии и восстанавливать их, особенно для правозащитников, работающих в непростой обстановке.
68. Чтобы документировать нарушения прав человека, связанные с технологиями, и эффективно применять высокотехнологичные инструменты, организации гражданского общества должны консультироваться и сотрудничать с профильными техническими специалистами. Эксперты указывали, что помощь технических специалистов можно получить, обратившись к таким организациям, как Security Without Borders³¹, Civilsphere³², Aspiration Tech³³ и Tactical Tech³⁴. Упомянулось, что Центр в поддержку социальной справедливости при Фонде Форда через программу Ford Mozilla Open Web Fellows выделяет стипендии техническим специалистам,

²⁹ См. <http://fotoforensics.com/>

³⁰ См. <https://archive.org/web/>

³¹ <https://securitywithoutborders.org/>

³² <https://www.civilsphereproject.org/>

³³ <https://aspirationtech.org/training>

³⁴ <https://tacticaltech.org>

работающим в общественных интересах, и сейчас активно ищет принимающие организации гражданского общества³⁵.

69. Применительно к использованию систем ИИ по-прежнему остро стоит вопрос, как максимизировать их пользу для общества и правозащитников и минимизировать их потенциальный вред правозащитной работе. Различные заинтересованные стороны инициировали исследования, посвященные тому, как реагировать на вызовы цифровых и новейших технологий, последствия применения некоторых систем ИИ и потенциальные возможности, которые открываются благодаря им для защиты и продвижения прав человека. Сохраняются опасения касательно непрозрачности, неподотчетности и нехватки гарантий защиты прав при использовании систем ИИ. Правозащитное сообщество должно заняться вопросом применения и воздействия ИИ во многих областях, включая охрану правопорядка и уголовное правосудие: необходимо проводить исследования и кампании за соблюдение в стандартах автоматизированных систем принципа верховенства права — особенно сейчас, когда эти системы разрабатываются и внедряются.
70. Комиссар сообщила, что собирается заниматься вопросом ИИ в течение своего мандата и вывести основные проблемы на передний план, а также пообещала приложить все усилия к тому, чтобы государства-члены и частные предприятия, отвечающие за разработку ИИ, соблюдали права человека. Сейчас создаются стандарты, которые должны ограничить посягательства на права граждан при помощи новых инструментов ИИ. Время покажет, насколько эффективными окажутся существующие механизмы по наблюдению и обеспечению подотчетности и возможности возмещения вреда в свете тех угроз, которые может создать ИИ для всех людей и особенно для работы правозащитников.

Выводы и рекомендации

71. Во многих европейских странах правозащитники, активисты, журналисты, адвокаты и другие представители гражданского общества и их родственники по-прежнему сталкиваются с нападениями, насилием, запугиваниями, судебными преследованиями и прочими формами гонений.
72. Более того, растет число европейских государств, где проявляются разрушительные тенденции, которые мешают работе независимого гражданского общества. Организации гражданского общества существуют и действуют в правовых рамках, где описаны не только их права, но и обязанности. Однако в некоторых европейских странах организации гражданского общества изображаются таким образом, как будто они преследуют лишь свои собственные интересы и повестку, причем вне всякого государственного контроля. Такое представление о них, призванное посеять сомнения в легитимности внутреннего функционирования, источников и деятельности организаций гражданского общества, не соответствует действительности.
73. Правозащитники подчеркивали, что власти государств, не думая о возможных последствиях, все чаще готовы отказаться от своих обязательств в области прав человека, определенных международными и европейскими механизмами по защите прав человека, в том числе Советом Европы. Комиссар считает, что это служит дополнительным препятствием к созданию безопасной и благоприятной среды для правозащитников и что с этой проблемой нужно срочно разбираться на международном, общеевропейском и национальном уровнях.
74. В то же время участники сообщали, что несмотря на попытки властей повлиять на общественное мнение по этому вопросу в некоторых европейских странах, на местах началась новая волна мобилизации усилий. Комиссара обрадовало то, что растет число граждан, в том числе молодежи, учителей, мировых судей, представителей местных властей и политиков, которые неуклонно отстаивают права человека.

³⁵ <https://www.fordfoundation.org/>

75. Государства — члены Совета Европы должны вернуться к соблюдению стандартов, которые они приняли много лет назад, и приложить все усилия к созданию такой политической, правовой и общественной среды, где правозащитники могли бы работать свободно и не подвергаясь опасности. Все стороны должны уважать и выполнять всеобщие стандарты в области прав человека. Это особенно важно в свете тревожных изменений во многих государствах — членах Совета Европы, где происходит размывание защиты прав человека и демократических норм.

Рекомендации государствам — членам Совета Европы

Основная обязанность по защите правозащитников и созданию благоприятной для их работы среды возлагается на государства. Комиссар призывает все государства — члены Совета Европы добросовестно выполнять данные ими обещания. Прежде всего, государства должны обеспечивать безопасную обстановку для деятельности правозащитников — такую обстановку, когда отдельные люди, группы и объединения могли бы вести работу по продвижению и защите прав человека и основных свобод, не подвергаясь опасностям и не встречая препятствий. Это включает в себя, среди прочего, следующие действия и сводные принципы:

1. Обеспечить правозащитникам безопасность и свободу:

- a. Добросовестно исполнять обязательство по защите правозащитников, подвергающихся опасности. Для этого, когда целесообразно, создать при участии правозащитников национальные структуры по правам человека и в сотрудничестве с правоохранительными органами — работающие механизмы быстрого реагирования или программы защиты правозащитников;
- b. Принять конкретные меры по борьбе с безнаказанностью, в том числе законы, политики и планы действий, а также предпринять практические шаги, направленные на предотвращение и искоренение институционализированных государственных практик, которые могут приводить к безнаказанности;
- c. Не проявлять ни малейшей терпимости к угрозам, физическим нападениям и преследованиям, которые касаются правозащитников. Сюда входит проведение эффективных и своевременных расследований по всем таким фактам, привлечение виновных к ответственности и наказание их, независимо от их положения;
- d. Обеспечивать правозащитникам эффективные средства правовой защиты и возмещения вреда в случаях нарушения их прав;
- e. Не возбуждать против правозащитников и организаций гражданского общества уголовных дел, не предъявлять им гражданских исков и не привлекать их к административной ответственности с целью помешать их законной правозащитной работе;
- f. Незамедлительно освободить из-под стражи правозащитников, оправдать их и снять с них все обвинения, связанные с их правозащитной работой и мирным осуществлением прав человека;

2. Обеспечить правозащитникам благоприятную политическую, правовую и общественную среду:

- a. В явной форме признать важность правозащитников и организаций гражданского общества, а также словами и действиями поддержать их важнейший вклад в продвижение идей прав человека, демократии и верховенства права, в том числе путем информирования населения о той роли, которую они играют в обществе;
- b. Воздерживаться от провокационной риторики, стигматизирующей и делегитимизирующей правозащитников и их деятельность;

- c. Привести национальное законодательство в соответствие с применимыми международными и европейскими стандартами в области прав человека, в том числе с решениями, декларациями, резолюциями и рекомендациями соответствующих органов Совета Европы, прочих международных институтов и наблюдательных органов;
 - d. В случае необходимости и целесообразности принять законы и национальные планы действий по обеспечению безопасной и благоприятной среды для правозащитников и организаций гражданского общества, гарантирующей им полную реализацию их прав;
 - e. Проводить предварительную оценку воздействия любых законодательных инициатив, которые затрагивают существование и деятельность организаций гражданского общества;
 - f. Отменить либо исправить все нормативные акты, которые мешают правозащитникам и организациям гражданского общества пользоваться своими правами (в том числе правом на свободу объединений, выражения мнений и мирных собраний), а также вести свою законную работу. В этой связи следует избегать чрезмерно широких формулировок в законах о противодействии терроризму, о разжигании ненависти, об обеспечении прозрачности, о выборах и о лоббистской деятельности;
 - g. Принять все меры к тому, чтобы все правила приема в адвокатуру и дисциплинарные санкции в отношении адвокатов основывались на объективных критериях и прозрачных процедурах, которые не позволяли бы произвольно злоупотреблять такими нормами, чтобы заставить независимых правозащитников молчать;
 - h. Укрепить национальные структуры по правам человека, чтобы они могли эффективно и независимо реализовывать свой мандат, среди прочего, защищая и продвигая деятельность правозащитников и организаций гражданского общества;
 - i. Уделять особое внимание тому, чтобы в политике и национальных планах действий предусматривалось создание безопасной и благоприятной среды для тех правозащитников, которые сталкиваются с маргинализацией, социальной исключенностью и иными формами дискриминации, в том числе по причине гражданства, миграционного статуса, национальности, пола, сексуальной ориентации, половых признаков, гендера, гендерной идентичности, гендерного самовыражения, инвалидности.
 - j. Признать ключевую роль правозащитниц в продвижении прав человека, включая права женщин. Для этого необходимо деятельно и решительно бороться с насилием, неравенством, гендерными стереотипами и другими видами дискриминации правозащитниц, а также учитывать гендерный компонент во всех соответствующих нормативных актах и национальных планах действий;
 - k. Не принимать никаких мер, предусматривающих уголовную ответственность, стигматизацию и ущемление отдельных лиц и организаций гражданского общества, которые оказывают гуманитарную помощь беженцам, просителям убежища и мигрантам на суше и на море и защищают их права; восстановить благоприятную для их работы обстановку;
 - l. Сотрудничать с организациями гражданского общества, занимающимися поисково-спасательными операциями на море для сохранения жизни и достоинства мигрантов, в том числе оказывать им содействие, помогать с координацией, быстро выделять безопасное место для размещения, оперативно разрешать высадку спасенных мигрантов на берег.
- 3. Гарантировать организациям гражданского общества свободу объединений, выражения мнений и мирных собраний, а также право участвовать в принятии решений и общественной жизни:**

- a. Восстановить презумпцию законности применительно к деятельности организаций гражданского общества, если не доказано обратное; гарантировать, что любое вмешательство в нее, включая требования к отчетности и ограничения, осуществляется только на основании закона и по объективным критериям, подконтрольно судебным инстанциям и служит законной цели, как того требуют стандарты в области прав человека и принцип соразмерности;
 - b. Распределять финансирование без какой-либо дискриминации и не препятствовать организациям гражданского общества искать и получать финансирование не только от государственных органов внутри своей страны, но и от внутригосударственных и иностранных доноров (институциональных и индивидуальных), от других государств и от многосторонних агентств, чтобы они могли эффективно выполнять свои законные функции;
 - c. Прибегать к санкциям только в качестве крайней меры и только в случаях, когда организация гражданского общества совершила серьезное нарушение. При выборе и применении санкции за несоблюдение какого-либо требования должен соблюдаться принцип соразмерности. Кроме того, всякая санкция, налагаемая в конкретном случае, должна иметь четкое юридическое обоснование;
 - d. Не допускать, чтобы формулировки законов, позволяющие произвольное истолкование (например, «политическая» или «нежелательная» деятельность, правила «лоббирования», «иностранное влияние»), ограничивали право правозащитников и организаций гражданского общества на участие в общественных делах;
 - e. Делать различие между обычной защитой и продвижением прав человека организациями гражданского общества и лоббированием интересов частного бизнеса, который платит за это соответствующим группам;
 - f. Содействовать эффективному и ориентированному на результат участию правозащитников в консультациях и процессах принятия решений, которые должны быть основаны на четких, предсказуемых и доступных правовых нормах, чтобы правозащитники могли выполнять свою функцию общественного контроля в демократическом обществе;
- 4. Сделать все необходимое для полного соблюдения прав человека в контексте технологических изменений:**
- a. В связи с растущей ролью технологий и ИИ в нашей жизни создать нормативно-правовую базу, которая обеспечивала бы, чтобы такие изменения способствовали соблюдению прав человека и не использовались для подавления правозащитников и гражданского общества;
 - b. Следить за тем, чтобы государственные структуры и частные компании, которые в основном отвечают за разработку и внедрение ИИ, соблюдали стандарты в области прав человека;
 - c. Повысить прозрачность формирования алгоритмов, чтобы понимать, какие данные в них используются и каким образом, а также чтобы гарантировать подотчетность и возможность эффективно оспаривать решения, принятые алгоритмами;
 - d. Больше вкладывать в просвещение и образовательные инициативы, повышать компетентность всех граждан, чтобы они получали положительный опыт от использования ИИ и лучше разбирались в том, как он влияет на нашу жизнь;
 - e. Приложить максимум усилий к тому, чтобы национальные структуры по правам человека умели противостоять различным видам дискриминации и прочим нарушениям, проистекающим из применения ИИ.