



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS  
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME



Страсбург, 29 марта 2012 г.

CommDH(2012)21  
Оригинал на английском языке

---

## **ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРАВОЗАЩИТНИКОВ В СТРАНАХ, ВХОДЯЩИХ В СОВЕТ ЕВРОПЫ**

Круглый стол, организованный Управлением Комиссара Совета Европы по правам человека,  
Страсбург, 27—28 октября 2011 г.

### **ОТЧЕТ**

---

## **Введение**

1. Управление Комиссара Совета Европы по правам человека (далее «Комиссар») организовало круглый стол, посвященный деятельности защитников прав человека в государствах — членах Совета Европы. Мероприятие состоялось 27 и 28 октября 2011 года в Страсбурге, Франция.
2. В работе круглого стола приняли участие представители международных межправительственных и неправительственных организаций (НПО), а также более 30 правозащитников из различных государств, входящих в Совет Европы, включая членов правозащитных НПО, журналистов, юристов и независимых экспертов.
3. Данное мероприятие, на котором председательствовал Комиссар по правам человека, позволило его участникам обменяться информацией о положении защитников прав человека и условиях, в которых им приходится работать. В рамках круглого стола обсуждались следующие темы: препятствия, с которыми сталкиваются правозащитники в своей работе, и возможные способы решения этих проблем; доступ к механизмам защиты прав человека; эффективное участие защитников прав человека в общественных консультациях и процессах принятия решений.
4. Комиссар выражает искреннюю признательность всем, кто участвовал в работе круглого стола в Страсбурге и поделился актуальными примерами из личного и профессионального опыта.

## **Вступительное слово**

5. Комиссар подчеркнул, что для защитников прав человека данный круглый стол представляет собой важную возможность для обмена мнениями как друг с другом, так и с представителями различных международных организаций, имеющих в наличии механизмы и программы поддержки правозащитной деятельности. Он также отметил, что этот круглый стол стал четвертым по счету в серии правозащитных консультаций, проведенных в период его работы на этом посту. Ранее Управление Комиссара СЕ по правам человека уже провело три подобных мероприятия: круглый стол, посвященный положению защитников прав человека в государствах — членах Совета Европы (ноябрь 2008 г., Страсбург), круглый стол, посвященный положению защитников прав человека на территории бывшего СССР (сентябрь 2009 г., Киев), круглый стол, посвященный положению защитников прав человека в странах Юго-Восточной Европы (декабрь 2010 г., Сараево).
6. Комиссар напомнил присутствующим об успехе дискуссий, которые велись в рамках всех трех круглых столов и позволили внести неоценимый вклад в проводимую Управлением работу по определению наиболее приоритетных направлений деятельности по поддержке правозащитников. Он также выразил надежду на то, что и в этот раз благодаря активности участников круглого стола и их нацеленности на конкретный результат будут внесены новые предложения по созданию очередного комплекса рекомендаций по дальнейшей работе.
7. Говоря о темах, которым будут посвящены три заседания данного круглого стола, Комиссар пояснил, что в рамках первого заседания будут обсуждаться сложности, с которыми сталкиваются правозащитники, и возможные пути решения этих проблем. Поводами для беспокойства по-прежнему остаются угрозы личной безопасности правозащитников и различные факторы, препятствующие их работе. Это указывает на необходимость разработки специальных стратегий, направленных на обеспечение физической безопасности правозащитников и поддержку правоохранительной деятельности. Второе заседание будет посвящено обеспечению правозащитникам доступа к механизмам защиты прав человека. Участники круглого стола обсудят способы создания национальных правозащитных структур (омбудсмены и организации по борьбе за равноправие) и повышения их эффективности, с тем чтобы они стали важным дополнением к работе правозащитников. Третье заседание коснется участия защитников прав человека в

общественных консультациях и процессах принятия решений. Нередко защитники прав человека оказываются лишены возможности принимать полноценное участие в официальном диалоге как на национальном, так и на международном уровнях. В связи с этим Комиссар предлагает обсудить, каким образом защитники прав человека могли бы более эффективно использовать инструменты Европейского суда по правам человека и различные механизмы договорных органов ООН в своей работе.

8. Комиссар представил отчет о деятельности Управления, направленной на решение ряда проблем в области защиты прав человека. К этим проблемам, которые носят смежный характер и могут представлять интерес для правозащитников, относятся защита журналистов, а также защита прав народа рома, лиц с ограниченными возможностями (в первую очередь, людей с психическими расстройствами), представителей ЛГБТ-сообщества (лесбиянки, гомосексуалисты, бисексуалы и трансгендеры) и мигрантов. Комиссар рассказал участникам круглого стола о масштабной работе, которую проделало Управление в целях обеспечения взаимодействия со СМИ и защиты прав человека, в том числе и путем публикации значительного объема соответствующих материалов (например, сборник текстов [«Права человека и новые перспективы СМИ»](#), 2011 г.). Комиссар также упомянул отчет [«Дискриминация на основании сексуальной ориентации и гендерной идентичности в Европе»](#), опубликованный в 2011 г. Среди важных тем, на которые Комиссар обратил внимание в ходе своих недавних визитов в государства — члены Совета Европы, были упомянуты работа судебной системы и правозащитная деятельность в рамках отправления правосудия. Свобода собраний, свобода объединений и свобода выражения мнения относятся к числу гарантированных прав и свобод человека, и Управление Комиссара СЕ по права человека постоянно следит за их соблюдением.
9. Комиссар подчеркнул, что данный круглый стол станет последним в период его пребывания на этой должности (срок его полномочий истекает 31 марта 2012 г.). Он заявил, что в настоящее время идет отбор кандидатов на этот пост, и его преемник должен будет приступить к исполнению своих обязанностей 1 апреля 2012 г.<sup>1</sup>

#### **I. Проблемы, с которыми сталкиваются защитники прав человека, и возможные способы их решения**

10. Участникам круглого стола было предложено назвать и проанализировать основные проблемы, с которыми сталкиваются защитники прав человека в государствах — членах Совета Европы, и привести примеры передового опыта, достижений и возможных решений для существующих трудностей. Участники могут предложить свои рекомендации относительно того, какие меры могут принимать государства, международные организации и НПО, равно как и сами правозащитники, для изменения ситуации.
11. Участники круглого стола отметили, что правозащитники, действующие в государствах — членах Совета Европы, по-прежнему испытывают трудности при выполнении своих задач по защите и содействию соблюдению прав человека. Присутствующие сошлись во мнении о том, что характер и уровень препятствий, с которыми приходится сталкиваться правозащитникам, в разных странах и регионах выглядят по-разному.
12. Внимание участников круглого стола было привлечено к тяжелому положению, в котором находятся правозащитники в ряде бывших советских республик. Они регулярно подвергаются угрозам и посягательствам на их личную безопасность, а также вынуждены преодолевать различные препятствия административного и юридического характера. Это касается как отдельных людей, так и целых правозащитных организаций. Для того чтобы заручиться общественной поддержкой при принятии такого рода мер, правительства этих стран нередко делают правозащитников объектами клеветнических кампаний. Их обвиняют в шпионаже, навешивают на них ярлык «врага государства», утверждают, что правозащитники осуществляют свою деятельность за счет внешнего финансирования и

<sup>1</sup> Г-н Нильс Муйжнекс (Латвия) был избран третьим Комиссаром в ходе заседания Парламентской ассамблеи Совета Европы, состоявшегося 24 января 2012 г.

получают поддержку от других государств, а также помогают преступникам и лицам с девиантным поведением. Иногда в отношении правозащитников возбуждают дела по обвинению в диффамации и клевете.

13. Возможности правозащитников по противостоянию подобным обвинениям крайне ограничены, особенно в ситуациях, когда СМИ в значительной степени контролируются государством или находятся под его влиянием. Этот факт может негативно отразиться на взаимоотношениях защитников прав человека с общественностью и в результате снизить эффективность их правозащитной деятельности. Расследования, которые проводятся в отношении заказчиков, пособников и исполнителей нападения на правозащитников, как правило, не дают никаких результатов и носят сугубо поверхностный характер. К другим проблемам относятся злоупотребление положениями антитеррористического законодательства, занесение имен правозащитников в черные списки, ограничение их передвижения по территории страны или за ее пределы, а также чрезмерный контроль, осуществляемый в сети Интернет.
14. Участники круглого стола из Российской Федерации, Азербайджана и Беларуси привели примеры случаев, когда правозащитников убивали, похищали, подвергали пыткам, уничтожали их личное имущество, заключали в тюрьму, запугивали и преследовали по приказу властей. О запугивании защитников прав человека рассказали также и участники из Украины и Грузии.
15. В ходе круглого стола особое внимание уделялось ситуации на Северном Кавказе, где условия работы защитников прав человека и правозащитных организаций являются особенно сложными. В отличие от других регионов России, в которых правозащитники сталкиваются в основном с финансовыми и административными ограничениями, здесь их проблемы носят гораздо более серьезный характер: они рискуют быть похищенными, убитыми, подвергнуться физическому нападению или пропасть без вести. Основная проблема заключается в том, что в этом регионе не проводится расследований серьезных нарушений прав человека, в том числе и преступлений в отношении правозащитников.
16. В Азербайджане растет как число нарушений прав человека в целом, так и количество преступлений в отношении правозащитников, пытающихся обратить внимание на эти правонарушения, и представителей гражданского общества, критикующих действующую власть. Налицо вопиющая безнаказанность преступников, среди которых есть и представители правоохранительных органов.
17. В последнее время положение защитников прав человека значительно ухудшилось и в Беларуси. Правозащитники вынуждены действовать в условиях крайне жестких административных и юридических ограничений, касающихся регистрации, финансирования их деятельности и проведения различных мероприятий. Члены и активисты незарегистрированных организаций обязаны прекращать свою работу, так как в противном случае они могут быть обвинены в нарушении закона. Гонениям подвергаются как правозащитники, так и юристы, оказывающие правовую поддержку лицам, критикующим действующую власть, и независимым СМИ. Говоря об этих проблемах, правозащитники подчеркивают значимость солидарности по отношению как друг к другу, так и к международным партнерам.
18. Комиссар заявил, что безнаказанность лиц, совершающих преступления в отношении защитников прав человека, вызывает серьезное беспокойство. Расследования таких преступлений, как правило, оказываются недостаточными и малоэффективными. В лучшем случае в ходе расследования находят непосредственного исполнителя преступления, в то время как его заказчики, пособники и прочие соучастники остаются недосягаемы.

*Изменения характера угроз и нападений, которым подвергаются защитники прав человека*

19. Участники круглого стола признали, что даже в тех государствах, где наблюдается прогресс в области защиты прав человека, правозащитники при выполнении своих задач по-прежнему сталкиваются с определенными трудностями, которые, возможно, не так очевидны. Несмотря на то, что личной безопасности правозащитников в этих странах ничего не угрожает, они все же вынуждены выполнять целый ряд сложных и зачастую противоречащих друг другу условий. В особенно уязвимом положении находятся лица, защищающие права представителей ЛГБТ-сообщества, народа рома, мигрантов и беженцев, которые во многих странах не пользуются особой популярностью у населения. Правозащитники, подвергающие органы власти критике за нарушение прав человека или направляющие те или иные случаи нарушения прав человека на рассмотрение в международные организации, в ряде стран рискуют оказаться в социальной изоляции и быть преданными остракизму.
20. Некоторые участники круглого стола — преимущественно из стран Центральной и Юго-Восточной Европы — отметили, что случаи жестокого нападения на правозащитников являются редкими, однако власти используют более изощренные и скрытые методы для запугивания тех, кто осмеливается критиковать их за нарушения прав человека. Правозащитники в этих странах имеют возможность высказываться против общепринятых правил и основной государственной политики, но их работа по-прежнему сопряжена с многочисленными трудностями и может вызвать последствия юридического, административного и иного характера.
21. В Турции правозащитники больше не рискуют быть убитыми или похищенными, но тем не менее подвергаются незаконному ограничению их свобод и преследованию. Ограничения свободы выражения мнения, уязвимость СМИ и излишне широкое применение положений антитеррористического законодательства ограничивают возможности правозащитников и снижают эффективность их работы. Угрозы в адрес правозащитников, попытки помешать их работе и покушения на их личную безопасность могут исходить от самых разных групп, включая представителей властей, СМИ, псевдообщественных организаций, созданных государством или тесно связанных с ним, и радикальных движений.
22. Признание и расследование преступлений прошлого крайне важны для того, чтобы противостоять безнаказанности преступников, формировать чувство ответственности у представителей власти и не допускать нарушений прав человека в будущем. Определенных успехов правозащитникам удалось добиться в Хорватии: и общественность, и СМИ здесь все чаще высказываются против нарушений прав человека и осуждают нападения на правозащитников. Тем не менее, любые попытки выступить с критикой в адрес лиц, осужденных за военные преступления или обвиняемых в них, по-прежнему наталкиваются на резкие протесты со стороны радикалов, которые обвиняют правозащитников в клевете и угрожают их жизни.
23. В Грузии правозащитники, критикующие власть и высказывающие мнения, отличные от официальных, подвергаются остракизму и становятся жертвами черных пиар-кампаний. Эти факты, равно как и значительный контроль СМИ со стороны государства, свидетельствуют о неблагоприятных условиях работы защитников прав человека. В качестве еще одного примера можно привести представителей гражданского общества и правозащитников, в адрес которых прозвучали угрозы со стороны властей за привлечение внимания к нарушениям прав человека в армии Армении. Они также были лишены возможности воспользоваться своим правом на мирные собрания в связи с обнародованием этой проблемы.
24. Несколько участников из стран Балканского региона также отметили, что заинтересованность в защите прав человека со стороны гражданского общества, государства и даже международного сообщества не только не выросла, но в какой-то степени даже снизилась. В Албании ситуация носит двойственный характер: более активные действия государства по защите прав человека привели к ослаблению гражданского общества, которое оказалось не в состоянии увидеть существующие и возникающие проблемы и принять меры для формирования партнерских отношений. Об

этом же упомянули и участники из Сербии, где защитники прав женщин и активисты, отстаивающие интересы ЛГБТ-сообщества, а также лица, призывающие к ужесточению ответственности за военные преступления, оказываются особенно уязвимыми перед агрессией их противников. Число правозащитников снижается, так как многие оказываются не в состоянии побороть чувство усталости и разочарования, вызванное отсутствием видимого прогресса и недостаточной эффективностью своей работы. По мнению некоторых участников, проблема заключается также в том, что правоохранительные органы, включая работников прокуратуры и судебной системы, не уделяют достаточного внимания делам по фактам угроз и насилия в отношении защитников прав человека. В бывшей Югославской Республике Македонии по мере увеличения прямых расходов бюджета на работу государственных структур снизился объем финансирования инициатив гражданского общества, в том числе и финансирования из бюджета ЕС. Такая политика властей наносит ущерб деятельности НПО, так как последние не имеют шансов выиграть правительственные тендеры на реализацию проектов и оказание услуг. Неоднократно поднималась и тема самодостаточности — в том числе финансовой — организаций, занимающихся защитой прав человека.

25. Участники из стран Западной Европы и других государств — членов ЕС отметили тенденцию к спекуляции на расистских и иных подобных настроениях, которые наблюдаются среди определенных групп населения и могут становиться причиной угроз и насилия в отношении правозащитников. В Греции представители различных меньшинств или лица, отстаивающие их интересы, зачастую сталкиваются с противодействием со стороны националистически настроенных правительственных и неправительственных активистов. Язык вражды используется в отношении правозащитников как во время демонстраций, так и на сайтах социальных сетей. Во Франции правозащитные организации и отдельные лица, защищающие права мигрантов, вынуждены преодолевать юридические и административные барьеры, возникающие по мере ужесточения законодательства и введения более жестких наказаний. В Венгрии и Румынии защитники прав рома нередко становятся объектами резкой критики со стороны враждебно настроенной общественности, которую провоцируют и оправдывают государственные пропагандистские кампании, использующие в качестве аргументации различные стереотипы. Ужесточение венгерского законодательства также отрицательно сказывается на эффективности работы правозащитников.

*Угрозы правозащитникам со стороны негосударственных структур*

26. Участники круглого стола согласились с тем, что судьба правозащитников и эффективность их работы все в большей степени зависит от действий негосударственных структур. Среди наиболее влиятельных организаций такого рода чаще всего называют СМИ, которые во многих государствах, по свидетельствам ряда участников, скорее мешают работе правозащитников, чем дополняют ее. Прозвучало мнение о том, что СМИ недостаточно и недостоверно освещают проблемы, связанные с защитой прав человека, и что одной из наиболее значимых проблем являются чрезмерная зависимость СМИ и их неспособность представить несколько различных точек зрения. Большинство участников жаловались на то, что СМИ редко взаимодействуют с защитниками прав человека или выражают готовность осветить их позицию в положительном ключе. Несколько человек упомянули случаи, когда СМИ становились на сторону агрессоров, нападавших на правозащитников. Они подчеркнули, что социальные СМИ могут быть как инструментом правозащитников, так и орудием, направленным против них. Несколько участников из разных стран-членов Совета Европы рассказали о случаях, когда они получали угрозы по электронной почте.
27. Гражданское общество как негосударственная структура носит весьма разнородный характер. Некоторые представители гражданского общества могут быть крайне враждебно настроены по отношению к правозащитникам и фактически мешать их работе. Например, в Грузии возникновение псевдообщественных организаций (лояльных по отношению к правительству) стало причиной серьезного раскола внутри сообщества НПО, и сама легитимность деятельности правозащитников оказалась под угрозой вследствие распространения различного рода дезинформации.

28. Представитель Международной федерации за права человека (FIDH) особо отметил роль отдельных частных компаний в поощрении нарушений прав человека, в том числе действий, направленных против правозащитников.

#### *Предложения*

29. Как подчеркнули участники, правозащитники должны быть надлежащим образом подготовлены к работе во враждебно настроенном окружении, что требует разработки и совершенствования стратегий и механизмов по защите отдельных лиц и организаций. Согласно правил, которых придерживаются объединенные мобильные группы Комитета против пыток в РФ (Чеченская Республика), правозащитники, подвергающиеся особому риску, должны по возможности действовать в соответствии со стратегией, позволяющей избегать отождествления конкретного человека с той или иной организацией. Это позволит организации действовать обезличенно и обеспечить относительную анонимность ее членам, что, в свою очередь, снизит риск прямых угроз и агрессии в их адрес со стороны правительственных и неправительственных структур.
30. Участники также предложили правозащитникам попытаться найти союзников среди представителей государственной власти, поскольку некоторые организации и отдельные лица могут поддерживать правозащитную деятельность и быть готовыми к сотрудничеству. Некоторые НПО, действующие на территории Чеченской Республики, смогли наладить конструктивный и плодотворный диалог с соответствующими структурами, ответственными за расследование нарушений прав человека.
31. Еще один важный аспект заключается в том, что международные организации не должны недооценивать важность адекватной и своевременной юридической, моральной, технической и финансовой поддержки при реагировании на преступления, совершаемые в отношении защитников прав человека. Различным игрокам следует по возможности согласовывать свои действия, чтобы дополнять усилия друг друга и избегать пробелов в предоставлении помощи.
32. Правозащитники, особенно те из них, кто подвергается реальному риску, должны прилагать больше усилий для формирования единой стратегии действий. Например, правозащитники, действующие в соседних государствах, могут принимать меры для оказания друг другу взаимной поддержки в случае угроз в адрес отдельных лиц или правозащитных организаций или нападений на них. Помимо этого, в своих собственных странах защитники прав человека могут действовать совместно с другими представителями гражданского общества, которые с точки зрения государства наилучшим образом отражают интересы большинства (например, профессиональными ассоциациями, заинтересованными группами или проектами, созданными по инициативе граждан). Правозащитники должны более активно взаимодействовать друг с другом и изыскивать возможности для оказания взаимной поддержки и усиления своих позиций.
33. Согласно еще одному предложению, международным организациям следует рассмотреть возможность расширения сферы мониторинга для выявления неправительственных игроков, подозреваемых в противодействии правозащитникам. Международные организации также должны разработать для государственных органов стратегии и руководства, необходимые для решения проблемы безнаказанности.
34. Правозащитники могут официально опровергать ложную информацию, обнародованную властями или СМИ, например, путем публикации ответных отчетов или заявлений. В краткосрочной и среднесрочной перспективе правозащитникам рекомендуется разрабатывать соответствующие стратегии и обучать своих сотрудников не только *реагировать* на негативные публикации в их адрес, но и *влиять* на содержание материалов о правах человека, появляющихся в СМИ. В среднесрочной и долгосрочной перспективе НПО должны рассмотреть возможность подготовки профессиональных

журналистов для освещения проблем, связанных с правами человека, и обучения их правозащитной этике.

35. Участники призвали международные организации и защитников прав человека выступить с инициативами по увековечиванию памяти выдающихся правозащитников, которые погибли или пропали без вести, и оказать поддержку тем, кто в настоящее время подвергается сильному давлению в связи со своей правозащитной деятельностью.
36. Еще одно предложение состояло в том, чтобы привлекать внимание молодежи к проблеме защиты прав человека и проводить разъяснительную работу среди основных заинтересованных групп, в первую очередь — в СМИ. Общество должно лучше понимать, что представляют собой права человека, и почему усилия правозащитников по отстаиванию этих прав, демократических ценностей и верховенства права имеют такое большое значение.

## **II. Доступ к механизмам защиты прав человека**

37. Все участники круглого стола согласились с тем, что национальные правозащитные структуры играют важнейшую роль в вопросах защиты и поддержки прав человека. Тем не менее, многие из них отметили, что сотрудничество с такими организациями приносит неоднозначные плоды и не всегда помогает добиваться поставленных целей.

*Положительные сдвиги — защита и обеспечение соблюдения прав человека совместными усилиями*

38. Многие государства — члены Совета Европы предприняли меры для создания национальных правозащитных структур (НПС), в т. ч. омбудсменов и комиссий по правам человека и органов по обеспечению равноправия, а также национальных превентивных механизмов, необходимых для мониторинга ситуации в местах лишения свободы. На данный момент главная проблема заключается в том, чтобы добиться эффективной и слаженной работы этих структур, что не в последнюю очередь означает оказание им помощи в построении партнерских взаимоотношений с представителями широкого срезом гражданского общества.
39. Представители Сербии привели два примера успешного сотрудничества национальных правозащитных структур и правозащитников. В первую очередь следует отметить, что в 2009 г. по совместной инициативе гражданского общества и омбудсмента были приняты поправки к закону о свободном доступе к информации. Кроме того, в 2010 г. была начата реализация стратегии по обеспечению защиты личных данных, рекомендованной как Комиссаром по доступу к информации общественной значимости и по защите личных данных, так и представителями гражданского общества. Еще одним важным достижением, получившим одобрение со стороны гражданского общества, стала первая проверка Агентства по обеспечению информационной безопасности, проведенная омбудсменом.
40. Представители Черногории привели пример успешного сотрудничества национальных правозащитных структур и правозащитников в своей стране, где омбудсмену удалось в рамках своих полномочий добиться пересмотра конституции — во многом благодаря своей готовности вести активные переговоры с НПО. Участники также особо отметили, что представители гражданского общества успешно взаимодействовали с европейскими институтами, которые в настоящее время рассматривают заявку Черногории на членство в ЕС и оценивают уровень защиты прав человека в стране, в том числе и наличие нормативно-правовой базы, необходимой для создания и работы национальных правозащитных структур.
41. Представитель Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) кратко изложил выводы, сделанные в ходе Дополнительного совещания ОБСЕ по теме «Национальные правозащитные институты на территории ОБСЕ», состоявшегося в апреле



2011 года в Вене<sup>2</sup>, а также в ходе Конференции ОБСЕ, посвященной тому же вопросу и прошедшей в июле 2011 г. в Вильнюсе. Согласно этим выводам, НПО являются важным источником опыта и знаний, ключевым посредником, обеспечивающим доступ к различным сегментам общества, а также инструментом раннего оповещения для НПС. В ходе этих мероприятий их участники разработали рекомендации, призывающие НПО оценивать работу НПС и возлагать на них ответственность за результаты.

*Национальные правозащитные структуры по-прежнему остаются слабыми партнерами для защитников прав человека*

42. Несколько участников круглого стола оценили работу некоторых НПС и отметили ряд серьезных недостатков, которые ограничивают эффективность их работы.
43. Прежде всего, участники выразили беспокойство в связи с недостатком независимости НПС. Во Франции недавняя реформа законодательства привела к тому, что вместо омбудсмена, уполномоченного по правам ребенка, Национальной комиссии по этическому поведению служб безопасности и Высшего органа по борьбе с дискриминацией и за равенство (HALDE) была учреждена единственная должность правозащитника, который назначается непосредственно президентом. В Албании о политической подоплеке отбора кандидатов свидетельствует тот факт, что парламент неизменно оказывается не в состоянии прийти к соглашению по кандидатуре омбудсмена и утвердить его назначение, в результате чего этот пост остается вакантным с 2010 г.<sup>3</sup> В Черногории представители гражданского общества продолжают выдвигать требования, согласно которым за кандидатуру омбудсмена должны голосовать две трети членов парламента. Такой подход обусловлен тем, что предыдущие омбудсмены слишком тесно взаимодействовали с правящей партией в рамках исполнения своих обязанностей. В Греции в целях обеспечения независимости правозащитников было введено требование об утверждении кандидатуры омбудсмена парламентским большинством, составляющим не менее 60% голосов. Эта мера вынудит две крупнейшие политические партии вести друг с другом переговоры, чтобы договориться об этом назначении.
44. НПС, действующие на региональном и местном уровнях, нередко оказываются еще более зависимыми от соответствующих органов власти. В Турции местные власти назначают членов районных советов по правам человека, которые часто демонстрируют излишнюю политическую ангажированность. В Италии правозащитники, работающие на уровне областей, провинций и коммун, практически не имеют рычагов для решения проблем, касающихся претендентов на статус политического убежища, беженцев и мигрантов.
45. В своем ответном слове Комиссар согласился с существованием проблем, связанных с отбором кандидатов на официальные должности в таких структурах. По его мнению, отбор и назначение таких лиц законодательным органом страны является оптимальным решением, так как по крайней мере гарантирует разделение полномочий между правительством и надзорными органами. Тем не менее, Комиссар рекомендовал дополнительно проводить предварительные консультации с представителями гражданского общества, например, в форме публичных слушаний, в ходе которых представители общественности смогут задавать вопросы потенциальным кандидатам и представлять понравившиеся им кандидатуры на рассмотрение парламента. В Польше этот метод уже применяется, и его эффективность была высоко оценена гражданским обществом.
46. Второй фактор, препятствующий успешной работе НПС, связан с недостатком кадровых и финансовых ресурсов. Возможно, НПС тоже ощутили на себе последствия недавнего ужесточения экономической политики. Сегодня нередки ситуации, когда НПС вынуждены прекращать свою деятельность или объединяться друг с другом для консолидации ресурсов, причем в некоторых случаях, по свидетельствам правозащитников, эти преобразования отрицательно сказываются на уровне защиты прав человека. В Польше

<sup>2</sup> [Дополнительное совещание ОБСЕ по теме «Национальные правозащитные институты на территории ОБСЕ \(омбудсмены, комиссии, институты и иные организации\)», 14—15 апреля 2011 г., Вена, Итоговый отчет.](#)

<sup>3</sup> Парламент Албании избрал нового омбудсмена в декабре 2011 г.

омбудсмен вынужден выполнять функции национального превентивного механизма и органа по обеспечению равноправия, при этом он не располагает дополнительными ресурсами.

47. Комиссар призвал участников более внимательно следить за тем, чтобы финансирование деятельности НПС было регулярным и достаточным. Он подчеркнул, что во время экономического кризиса важность механизмов урегулирования претензий будет только расти, поскольку увеличение объема претензий и расширение перечня вопросов иного рода будет увеличивать давление на организации, ответственные за их обработку.
48. Участники отметили, что сочетание недостаточной независимости и нехватки ресурсов во многих случаях делает НПС слабым партнером для правозащитников. Официальные лица занимают относительно пассивную или консервативную позицию по отношению к разработке правозащитных программ и не могут или не хотят активно участвовать в отстаивании интересов правозащитников и создании нормальных условий для их работы. Случаи успешного расширения новых возможностей крайне редки: многие правозащитники согласились с тем, что идея возложить на НПС обязанности по контролю служб безопасности не увенчалась успехом, так как процедуры рассмотрения претензий занимают слишком много времени и носят бюрократический характер. Эффективность исполнения рекомендаций НПС во многом зависит от восприимчивости властей. Один из участников также упомянул о том, что деятельность НПС недостаточно заметна для общественности. Несмотря на то, что правозащитники вынуждены тесно сотрудничать с НПС, добиваясь максимальной отдачи в работе, представляющей для них взаимный интерес, эти структуры пока не могут быть признаны надежными партнерами, на поддержку которых можно рассчитывать в случае возникновения угроз в адрес правозащитников и их организаций или для урегулирования проблем, связанных с ситуацией с правами человека в стране в целом.

*Взаимодействие с группами гражданского общества благотворно отражается на национальных правозащитных структурах*

49. Многие участники отметили, что доступ правозащитников к эффективным и успешно работающим НПС зачастую зависит от субъективных факторов, например, от того, кто является ответственными лицами, насколько они заинтересованы в сотрудничестве и насколько они способны добиться внимания к своей работе и исполнения своих рекомендаций. Таким образом, самое главное для правозащитников в данном случае — добиться создания мощной нормативно-правовой базы для формализации конкретных полномочий и механизмов исполнения, закрепленных за НПС. В Турции правозащитники потратили годы на то, чтобы обеспечить внесение изменений в законопроект, создающий правовую базу для учреждения Турецкой национальной правозащитной комиссии. Цель этих изменений была в том, чтобы добиться ее независимости от исполнительной власти. В результате создание национальной комиссии было отложено, однако остается надежда на то, что в итоге появится комиссия, в основу работы которой лягут Парижские принципы<sup>4</sup>.
50. Некоторые участники выразили точку зрения, согласно которой доступ правозащитников к НПС и успешное сотрудничество с ними могут быть обеспечены только за счет независимости самих правозащитников, в том числе за счет принятия международных и национальных стандартов, регламентирующих правозащитную деятельность. Деятельность правозащитников и их сотрудничество с НПС не могут зависеть исключительно от доброй воли властей и иных институтов. По мнению одного из участников, правомерность деятельности правозащитников в глазах общественности была бы более очевидна, если бы они на государственном уровне имели юридическое право получать информацию, необходимую для контроля за соблюдением прав человека, посещать места лишения свободы и участвовать в судебных разбирательствах по вопросам прав человека от имени потерпевших. Правозащитники должны иметь возможность осуществлять мониторинг

---

<sup>4</sup> [Принципы, связанные со статусом независимых национальных организаций по правам человека \(Парижские принципы\)](#), Резолюция Генеральной ассамблеи ООН 48/134 от 20 декабря 1993 г.

деятельности служб безопасности и право участия в закрытых судебных слушаниях по делам, связанным с вопросами безопасности. Участники также отметили, что формализация статуса правозащитников для некоторых из них может создать и другого рода проблемы, связанные с определением их деятельности, аккредитацией их организаций в различных странах, а также риском маргинализации.

51. Несмотря на то, что этот комментарий не касается непосредственно НПС, следует упомянуть о том, что, по мнению остальных участников круглого стола, изменения в национальных законодательствах, лишившие правозащитников права подавать народные жалобы (*actio popularis*) и экспертные заключения для суда (*amicus briefs*), значительно ограничили их возможность прибегать к помощи правосудия в случаях возможных нарушений прав человека. Один из участников отметил, что НПО и правозащитники, входящие в состав консультационных комитетов при НПС, могут сталкиваться с ограничениями при попытках критики в адрес этих институтов. Некоторые участники критически отозвались о случаях назначения тех или иных органов в качестве официальных национальных превентивных институтов, как это произошло, например, в Грузии, где такая мера лишила НПО возможности осуществлять мониторинг мест заключения.

#### *Предложения*

52. Правительству следует более активно участвовать в консультациях с представителями гражданского общества, прежде чем принимать решение об утверждении тех или иных кандидатур на значимые должности в НПС.
53. Решения о сокращении ресурсов и объединении НПС с различной специализацией должны приниматься с осторожностью, так как эти организации особенно востребованы в периоды экономических трудностей. Защитники прав человека и международные организации должны внимательно следить за такими процессами и должным образом реагировать, если эти меры негативно отражаются на эффективности и независимости НПС.
54. Комиссар одобрил предложение некоторых участников о расширении возможностей НПС и правозащитников по надзору за деятельностью разведывательных служб и служб безопасности, что представляется особенно актуальным с учетом недостаточного политического и правового контроля в отношении сферы безопасности. Он также подчеркнул необходимость создания независимых механизмов для подачи жалоб на деятельность правоохранительных органов<sup>5</sup>.
55. Международные организации могут призвать соответствующие структуры использовать положительный опыт и наработки других НПС и дополнять их за счет обмена информацией между различными организациями одинаковой направленности.
56. Международным организациям следует принимать меры для расширения участия правозащитников в реализации Парижских принципов и независимой оценке работы НПС, в том числе и за счет привлечения независимых экспертов.
57. Комиссар призвал правозащитников и НПС расширить свое сотрудничество и активизировать совместную работу для того, чтобы иметь возможность содействовать внесению положительных изменений в национальные законодательства, политику и программы в той части, которая касается защиты прав человека.

### **III. Эффективность участия правозащитников в общественных консультациях и процессах принятия решений**

<sup>5</sup> [Мнение Комиссара по правам человека по вопросу о независимом и эффективном реагировании на жалобы в отношении сотрудников полиции](#), CommDH (2009)4, 12 марта 2009 г.

58. Ряд участников рассказали о том, как проходят публичные консультации и процессы принятия решений в их государствах, привели примеры своего участия в этих процедурах и оценили уровень эффективности такого участия. По общему наблюдению, многие государства включают положения, касающиеся публичных консультаций, в национальное законодательство. Принципы реализации этих положений в разных странах выглядят по-разному и, по утверждению правозащитников, зависят от того, какая политическая партия находится у власти, от того, какая именно проблема требует решения, а также от степени заинтересованности и активности гражданского общества.
59. Практически все примеры, приведенные правозащитниками, касались подготовки законопроектов на национальном уровне. Возможности участия в такого рода процессах на уровне региональных и местных органов власти на обсуждение не выносились.

*Примеры успешного участия*

60. Согласно приведенным примерам, больше всего плодов приносит участие в трех этапах законодательного процесса: рассмотрении законопроекта, доработке законопроекта либо внесении в него изменений или подготовке нового законопроекта.
61. По словам правозащитников, чаще всего им предлагают принять участие в процессе рассмотрения законопроекта перед вынесением его на утверждение законодательного органа. В Грузии НПО имеют право ознакомиться с законопроектами по запросу и до их утверждения парламентом страны. Ассоциация молодых юристов Грузии осуществляет постоянный мониторинг законодательной деятельности, и парламент Грузии нередко направляет свои законопроекты на рассмотрение представителям Ассоциации. НПО и гражданское общество Грузии используют эту ситуацию для проверки национального законодательства на предмет соответствия требованиям к защите прав человека. Например, это коснулось закона о прозрачности СМИ, который требует предоставления более прозрачной информации о владельцах СМИ. Точно так же представители гражданского общества в Грузии настояли на внесении изменений в законодательство для обеспечения независимости судебной системы. В Молдове законодательство предписывает обязательное проведение публичных консультаций при принятии тех или иных законов. Все тексты законопроектов публикуются на сайте министерства юстиции страны. Сотрудничество между НПО и правительством страны по проблеме борьбы с коррупцией было охарактеризовано как весьма эффективное. Во Франции тексты законопроектов также подлежат обязательной публикации, и соответствующая юридическая комиссия и представители ряда политических партий регулярно проводят слушания, в ходе которых они выносят на обсуждение те или иные аспекты новых законопроектов и рассматривают ответные комментарии. Правозащитники из Польши, Венгрии и Албании также подтвердили, что принимают участие в рассмотрении законопроектов.
62. Некоторые правозащитники привели примеры своего участия в разработке законопроектов. Большинство согласилось с тем, что участие представителей гражданского общества в законодательном процессе на ранних этапах, то есть до момента рассмотрения законопроекта, является успешным примером передового опыта. В Польше Канцелярия президента недавно провела ряд дебатов с участием различных заинтересованных лиц, в том числе НПО, с целью пересмотра правил проведения консультаций и процессов принятия решений. В Болгарии НПО содействуют реализации постановлений ЕСПЧ, причем как общего характера, так и по отдельным делам. Например, Министерство здравоохранения страны пригласило НПО принять участие в деятельности рабочей группы, призванной содействовать исполнению постановлений ЕСПЧ в отношении дел, связанных с психическим здоровьем. Болгарский Хельсинкский комитет также входит в состав рабочей группы Министерства внутренних дел, которая рассматривает случаи чрезмерного применения силы во время митингов и маршей. Этот процесс потребовал участия НПО в работе соответствующих парламентских комитетов и ассамблей и привел к внесению изменений в действующие законы о проведении общественных собраний в полном соответствии с рекомендациями ЕСПЧ. В Турции подготовка законопроекта о

предоставлении политического убежища осуществлялась в тесном сотрудничестве с представителями гражданского общества, что укрепило взаимное уважение и создало предпосылки для подлинного диалога, участники которого смогли выдвинуть целый ряд предложений и прийти к устраивающим всех компромиссам.

63. Несколько участников рассказали об использовании в своей деятельности положений законов, позволяющих отдельным гражданам напрямую выступать с предложениями собственных законопроектов или поправок к законам. Несмотря на актуальность подобных инициатив, их эффективность в разных странах оказалась очень разной. В Албании НПО удалось подготовить проект антидискриминационного закона и пролоббировать его вынесение на рассмотрение парламентом при участии группы депутатов. В Молдове депутат парламента также вынес на рассмотрение законодательного органа законопроект о свободе слова, подготовленный силами НПО. Правозащитники Сербии несколько лет назад также разработали два законопроекта и направили их в парламент, однако судьба этих документов была менее удачной: они так и не были приняты к рассмотрению. В Польше правозащитники подали ходатайство, вынуждающее членов парламента рассмотреть предложение об установлении квоты для женщин-парламентариев. Правозащитники Турции привлекли внимание к роли НПО по внесению изменений в законодательство, которое не соответствует международным стандартам. Именно благодаря усилиям турецких НПО были внесены изменения в антитеррористическое законодательство страны, которое ранее допускало судебные преследования в отношении детей.
64. Активность и творческий подход правозащитников на каждом из трех этапов — рассмотрении, разработке или предложении законопроекта — имеют большое значение. Некоторые правозащитники признают, что, несмотря на первоначальные неудачи, такого рода усилия могут в дальнейшем увенчаться успехом. Например, в Черногории НПО не удалось добиться включения в закон о борьбе с коррупцией и организованной преступностью положения о создании национальной комиссии, ответственной за контроль соблюдения этого закона. НПО предложила внедрить это положение в стратегию по борьбе с коррупцией и организованной преступностью и получила одобрение. В итоге комиссия была создана, и в ее состав в настоящее время входят два представителя НПО, что впервые дало возможность вынести проблему коррупции и организованной преступности на обсуждение широкой общественности. В Польше угроза правительства заблокировать ряд интернет-сайтов вызвала резкую реакцию со стороны пользователей сети Интернет и защитников свободы слова и свободы Интернета, которые немедленно и дружно выразили свой протест, вынудив правительство вступить с ними в диалог. Когда правозащитникам Армении было предложено высказать свои замечания в отношении законопроекта об НПО, правозащитники создали коалицию, которая успешно лоббировала свою позицию, не допустив принятия положений об ограничении свободы объединения. Активные действия со стороны НПО и протесты со стороны международных организаций помешали правительству страны принять новый законопроект о религиозных организациях, который в значительной степени противоречил международным стандартам, касающимся свободы вероисповедания.
65. Участники подчеркнули значимость поддержки со стороны остальных заинтересованных лиц до проведения общественных консультаций и процессов принятия решений, во время них и после их завершения. Многие отметили важность роли как традиционных СМИ, которые служат инструментом для информирования общественности и привлечения ее к участию в этих процессах, так и новых платформ, создающих современную среду для общественного участия, например, «электронное правительство». Прозвучали также предложения о привлечении к сотрудничеству при подготовке предложений для правительства профессиональных объединений, в том числе ассоциаций юристов, журналистов, врачей, историков и т. д.
66. Комиссар признал важность роли правозащитников, которые напоминают национальным правительствам об их международных обязательствах. Он отметил, что в ряде стран представители гражданского общества располагают самыми разными возможностями для

проведения консультаций, включая парламентские слушания, участие в народных инициативах и активное участие в консультациях, инициированных правительством.

*Сложности при реализации права на участие*

67. Участники подчеркнули, что несмотря на наличие в государствах — членах Совета Европы примеров положительного опыта, связанного с участием гражданского общества в решении проблемы прав человека, следует отметить, что в большинстве случаев государство не воспринимает это участие в качестве важного элемента процесса принятия решений. Участие правозащитников допускается в тех случаях, когда этого требует политическая целесообразность, но при этом их возможности систематически воздействовать на процессы, связанные с повышением значимости прав человека и качества государственного управления, оказываются весьма ограниченными. Некоторые участники также отметили недостаточную прозрачность законодательных процессов и процессов принятия решений, которая затрудняет эффективность участия в такой работе даже при выполнении всех необходимых процедур. В ряде государств правозащитники практически лишены возможности принимать сколь-либо значимое участие в формировании соответствующего законодательства. В государствах, где такое участие возможно, правозащитники нередко сомневаются в эффективности своих усилий.
68. В первую очередь, многие присутствующие отметили, что власти зачастую относятся к их участию в общественных консультациях и процессах принятия решений как к простой формальности, и предложениям и инициативам со стороны правозащитников и представителей гражданского общества часто не уделяется должного внимания. В Грузии комментарии со стороны НПО нередко учитываются не в полной мере. В Венгрии в ряде случаев правительство еще до истечения срока, предоставленного НПО для внесения своих предложений, направляло законопроект на рассмотрение парламента. На Кипре правозащитники лишены возможности принимать полноценное участие в процессах консультаций, так как при представлении своих комментариев они должны следовать жесткому регламенту и соблюдать регламент относительно объема текста. Французские правозащитники отметили, что любые комментарии по законопроектам, касающимся острых политических вопросов, например иммиграции, лишены всякого смысла, так как шансов на изменение ситуации к лучшему практически нет. В Болгарии НПО столкнулись с той же проблемой, когда безуспешно пытались внести изменения в формулировки закона о вероисповедании. Правозащитники Албании и Польши сообщили, что законопроекты о секретных службах даже не были опубликованы на этапе их разработки. В Сербии участие правозащитных организаций в законотворчестве является скорее исключением из правила, и ни один из двух законопроектов, направленных ими в парламент в качестве гражданской инициативы, даже не был принят к рассмотрению.
69. Кроме того, правозащитники во многих случаях вправе принимать участие в обсуждении лишь на последних этапах подготовки законопроекта, что лишает их возможности оказывать серьезное влияние на этот процесс. В Грузии, по словам местных правозащитников, им зачастую предлагается высказать свои замечания лишь на этапе третьего чтения законопроекта, что в глазах членов парламента является простой формальностью, а не мерой, которая позволила бы внести серьезные изменения в текст документа. Несколько правозащитников сообщили, что иногда принятие закона осуществляется в рамках ускоренной процедуры, которая не оставляет времени для проведения консультаций и предоставления комментариев. В Венгрии НПО предлагается представлять свои замечания по законопроектам в чрезвычайно сжатые сроки (24 часа).
70. И наконец, условия участия в законодательном процессе могут быть излишне бюрократизированными. НПО и группам гражданского общества часто предлагается направлять комментарии к законопроектам и иным документам в письменной форме, что во многих случаях оказывается пустой тратой времени, так как у уполномоченных органов нет времени на изучение всех письменных комментариев до составления окончательного текста законопроекта. Представителей НПО редко приглашают выступить перед членами

рабочих групп, ответственных за подготовку законопроектов, или законодательными комитетами, занятыми рассмотрением этих документов.

71. Несколько участников отметили, что власти приглашают к участию в законодательных или иных консультациях только определенных представителей гражданского общества. Организации, занимающиеся защитой и поддержкой прав рома в Румынии и Венгрии, сообщают, что они часто оказываются лишены возможности принять участие во многих консультациях по этой проблеме. На Кипре законодательство обязывает органы власти консультироваться с организациями, защищающими права меньшинств, при разработке законопроектов в отношении меньшинств, но при этом они не обязаны этого делать в тех случаях, когда речь идет о подготовке более общих законов, которые также затрагивают интересы меньшинств, например, в сфере образования, здравоохранения и занятости. Именно поэтому сейчас звучат призывы о разработке критериев, которые позволили бы гарантировать участие в этих процессах компетентных и опытных правозащитников и правозащитных организаций.
72. В некоторых регионах (например, в Азербайджане) правозащитники фактически не имеют возможности принимать участие в консультациях и процессах принятия решений из-за негативного отношения властей. Тем не менее, правозащитники могут взаимодействовать с широкой общественностью, СМИ и международными организациями для того, чтобы при их помощи внести свой вклад в законодательный процесс. В то же время они могут испытывать трудности при попытках принять участие в инициативах международных правительственных организаций в сфере защиты прав человека и верховенства закона.
73. Комиссар отметил два важных направления работы, которые требуют более активного участия со стороны гражданского общества. Во-первых, представителям гражданского общества следует более внимательно следить за изменениями в законодательстве и политике ЕС и стараться воздействовать на эти изменения, так как принятие тех или иных директив может ограничить возможности национальных правительств, что в свою очередь может негативно отразиться на процессе консультаций с гражданским обществом. Комиссар предложил правозащитникам тесно сотрудничать с международными и региональными межправительственными организациями, чтобы добиться отражения своих позиций в законодательстве ЕС. Во-вторых, он подчеркнул необходимость воздействовать на решения политических партий, так как зачастую основные решения принимаются на внутренних заседаниях самих партий, а не на парламентских сессиях.

#### *Предложения*

74. Международные организации должны подавать положительный пример национальным правительствам, взаимодействуя с защитниками прав человека как со стратегическими партнерами при установлении политических, экономических и культурных взаимоотношений с отдельными государствами. Особые условия таких партнерств должны быть вынесены на обсуждение с международными организациями в ближайшем будущем.
75. Специальный докладчик ПАСЕ по правам человека и Комитет ПАСЕ по юридическим вопросам предложили правозащитникам представить всю актуальную информацию, замечания и рекомендации до обнародования отчета Специального докладчика о ситуации в области защиты прав человека за 2012 г.
76. Правозащитники также могут подавать примеры успешного участия. Например, они могут привлекать широкую общественность к работе над программой консультаций по проблемам прав человека в целях повышения уровня информированности общества, дополнения правительственных инициатив и оказания усиленной поддержки представителям гражданского общества. Правозащитники также должны рассмотреть возможность использования политики общественных консультаций внутри самих правозащитных организаций, например, при постановке задач или утверждении стратегий и проектов. Они могут обеспечить учет мнения тех членов общества, которые, как правило, оказываются

исключены из традиционных процессов консультаций, например, представителей рома, ЛГБТ-сообщества, а также женщин и молодежи.

77. Правозащитники могут участвовать в тех консультациях и процессах принятия решений, которые относятся к сфере их интересов и компетенции. Значительную пользу могла бы принести разработка механизма или создание интерактивного ресурса, который позволил бы обеспечить эффективный обмен информацией, знаниями и передовым опытом в том, что касается участия правозащитников в общественных консультациях, законотворчестве и принятии решений, для дальнейшего объединения ресурсов и усиления влияния гражданского общества.
78. Правозащитникам следует укреплять свои связи и более активно сотрудничать с профессиональными объединениями, например ассоциациями юристов, при подготовке своих рекомендаций в целях повышения качества своих предложений и инициатив. Важным элементом в этом процессе должно стать использование судебной практики ЕСПЧ.
79. Правозащитники могут рассматривать процесс участия как постоянный цикл, который не ограничивается представлением своей позиции на заседании или направлением комментариев к закону в надежде, что этот шаг немедленно даст желаемые результаты. Для укрепления связей с влиятельными заинтересованными лицами, способными добиться выполнения поставленных задач, необходимо вести постоянную лоббистскую и пропагандистскую работу. Кроме того, правозащитники могли бы следить за исполнением соответствующего законодательства.
80. Прозвучало и предложение о более частом проведении общественных слушаний по определенным законопроектам. На разных уровнях власти могут быть созданы специальные консультационные механизмы, которые позволят правозащитникам участвовать в этих процессах в условиях большей прозрачности.
81. Правозащитники могут также изыскивать пути взаимодействия с политическими партиями, в том числе и теми, которые враждебно настроены по отношению к идеям и ценностям, пропагандируемым правозащитниками.
82. В государствах, где возможности участия правозащитников и представителей гражданского общества в процессах принятия решений крайне ограничены, международные организации могут содействовать расширению такого участия при помощи международных структур и механизмов.

#### **Повторный анализ рекомендаций, подготовленных в рамках прошлых мероприятий, и дальнейшие перспективы**

83. Участники круглого стола в этом году особенно много говорили о необходимости взаимной солидарности правозащитников и международных организаций, причем наиболее настоятельными были призывы правозащитников, относящихся к группе риска. Национальные, региональные и международные сети правозащитников могут сыграть важную роль в этом процессе за счет обеспечения механизмов защиты — например, участия в мониторинге судебных слушаний, оказания юридической поддержки и помощи в достижении общих целей правозащитников. Некоторые участники предложили провести ряд неофициальных мероприятий, направленных на укрепление взаимодействия и солидарности среди правозащитников. Участники подчеркнули важность привлечения внимания к конкретным случаям серьезных угроз, которым подвергаются отдельные правозащитники.
84. Важными партнерами для правозащитников на территории их собственных стран могут стать независимые и эффективные НПС, хотя, как уже говорилось, большинство таких организаций мало соответствуют этой характеристике. Правозащитникам предлагается наращивать потенциал слабых НПС за счет компенсации нехватки информации среди граждан и различных институтов, а также за счет конструктивной критики тех НПС, которые



демонстрируют политическую ангажированность или пассивность в исполнении своих задач.

85. На международном уровне участникам предлагается брать на себя более активную роль в проведении консультаций и процессах принятия решений в рамках международных организаций.
86. Участники нередко относятся к консультациям и процессам принятия решений на национальном уровне как к «формальному бумаготворчеству», поскольку таковые, как правило, проводятся в последнюю минуту, второпях и без настоящей заинтересованности. За исключением нескольких положительных примеров, замечания и рекомендации представителей гражданского общества учитываются только в случае политической целесообразности — или не учитываются вовсе.
87. Комиссар заявил о необходимости наращивать возможности для внешнего финансирования НПО, занятых правозащитной деятельностью, в полном соответствии с Декларацией ООН. Международные игроки должны более резко реагировать на любые попытки отнести действия правозащитников и правозащитных организаций к «противозаконным» на основании такого сомнительного довода как иностранное финансирование.
88. Еще раз прозвучал призыв о необходимости создания Фонда прав человека. И Комиссар, и ОБСЕ признали актуальность этого требования и предложили вынести этот вопрос на дальнейшее рассмотрение различных международных структур. Цель фонда будет состоять в оказании поддержки НПО, занимающихся мониторингом ситуации с правами человека, лоббистской деятельностью и стратегическими судебными разбирательствами.
89. Отношения правозащитников со СМИ, равно как и их взаимодействие с представителями широкой общественности, обсуждались в ходе всех трех заседаний круглого стола. Правозащитникам было предложено содействовать формированию правозащитной культуры за счет активизации усилий по информированию общественности об этой проблеме. В качестве одного из аспектов, требующих особого внимания и контроля, были названы последствия недавнего ужесточения экономической политики для наиболее уязвимых слоев общества. Благодаря вниманию к этой проблеме, правозащитники смогут заручиться более широкой поддержкой общества.
90. В своем завершающем выступлении Комиссар отметил, что в странах-членах Совета Европы наблюдается кризис правозащитной деятельности, причинами которого стали так называемая война с терроризмом, экономический спад и рост ксенофобских настроений в обществе. Он призвал правозащитников максимально эффективно использовать различные международные межправительственные и неправительственные механизмы для поддержки и защиты всеобщих прав человека.