



CONFERENCE OF INGOs  
OF THE COUNCIL OF EUROPE

CONFERENCE DES OING DU  
CONSEIL DE L'EUROPE

**ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ О НПО  
CONF/EXP(2019)1**

Декабрь 2019

**ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ О НПО**

**ИСПОЛЬЗОВАНИЕ УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
ДЛЯ ОГРАНИЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НПО ПО  
ОКАЗАНИЮ ПОМОЩИ БЕЖЕНЦАМ И ДРУГИМ  
МИГРАНТАМ В СТРАНАХ-ЧЛЕНАХ СОВЕТА ЕВРОПЫ**

**Тематическое исследование, подготовленное д-р Карлой Ферстман от  
имени Экспертного совета по законодательству о НПО при  
Конференции МНПО Совета Европы**

*Мнения, выраженные в данной работе, являются ответственностью автора (авторов) и не обязательно отражают официальную политику Совета Европы.*

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>I. Введение .....</b>	<b>4</b>
<b>II. Обзор контекста .....</b>	<b>6</b>
II.1 Закономерности, связанные с притоком беженцев и мигрантов на территорию государств-членов СЕ .....	6
II.2 Гуманитарные и смежные проблемы, с которыми сталкиваются беженцы и другие мигранты на пути следования и по прибытии в государства-члены СЕ.....	7
II.3 Поддержка, которую оказывают НПО, и проблемы координации с государствами и межправительственными организациями.....	8
<b>III. Криминализация и свобода объединения: Применимые стандарты .....</b>	<b>11</b>
III.1 Правовые основания для криминализации .....	11
III.2 Принципы, касающиеся свободы объединения и уважения деятельности правозащитников .....	12
III.3 Содержание свободы объединения в отношении возможности гуманитарных НПО выполнять свои мандаты .....	14
III.4 Криминализация и ограничения права на свободу объединения.....	18
А. Ограничение предписано законом .....	18
Б. Ограничение преследует законную цель .....	19
В. Ограничение является необходимым и соразмерным .....	20
<b>IV. Криминализация: практика .....</b>	<b>22</b>
IV.1 Введение уголовной ответственности.....	22
IV.2 Обоснования, используемые для криминализации действий НПО .....	23
А. Криминализация миграции и мигрантов .....	23
Б. Использование уголовно-правовых основ незаконного ввоза мигрантов .....	24
В. Организованная преступность, отмывание денег и преступления, связанные с безопасностью.....	28
Г. Криминализация как продолжение общего подавления НПО.....	29
IV.3 Расследования, аресты и преследования .....	30
IV.4 Мишени криминализации .....	33
IV.5 Самосуд против НПО и реакция властей .....	35
IV.6 Другие явления, связанные с криминализацией: административные меры (включая штрафы, нарушение законодательства) .....	37
<b>V. Основные выводы .....</b>	<b>42</b>
<b>VI. Заключение .....</b>	<b>46</b>
<b>Приложение 1: Вопросник, предоставленный государствам-членам Совета Европы, НПО и другим экспертам .....</b>	<b>47</b>
<b>Приложение 2: Ключевые доклады и документы .....</b>	<b>50</b>

## I. Введение

1. В настоящем тематическом исследовании рассматривается ситуация неправительственных организаций, осуществляющих гуманитарную помощь и связанную с ней работу в поддержку беженцев и других мигрантов в государствах-членах Совета Европы (СЕ), а также степень воздействия любого закона, криминализирующего деятельность НПО, и правоприменения такого закона на законную деятельность НПО.
2. В исследовании оцениваются стандарты, касающиеся обращения с НПО, применимые к государствам СЕ, включая Рекомендацию CM/Rec(2007)14 о правовом статусе неправительственных организаций в Европе и Рекомендацию CM/Rec(2018)11 о необходимости усиления защиты и развития пространства гражданского общества в Европе, и особенно выражение серьезной обеспокоенности по поводу «злоупотребления уголовным или гражданским судопроизводством» и рекомендация государствам-членам «обеспечить, чтобы уголовное, гражданское и административное законодательство и процедуры не применялись таким образом, чтобы затруднять и криминализовать деятельность правозащитников».
3. В исследовании принято широкое толкование понятия «НПО»<sup>1</sup>, а также широкий подход к «гуманитарной помощи», причем последнее понятие включает в себя классическую работу по оказанию гуманитарной помощи, а также инициативы по защите и содействию социальной сплоченности. Это подразумевает как краткосрочные, так и долгосрочные действия, предпринимаемые для спасения жизней, облегчения страданий и поддержания человеческого достоинства во время и после природных или антропогенных кризисов и катастроф, включая действия по уменьшению уязвимости и продвижению и защите прав человека. Гуманитарная помощь регулируется ключевыми гуманитарными принципами: гуманность, беспристрастность, нейтральность и независимость<sup>2</sup>.
4. Слово сочетание «беженцы и другие мигранты» используется во всем исследовании в качестве признания того, что некоторые, хотя и не все люди, стремящиеся попасть в Европу, будут соответствовать определению беженца<sup>3</sup>, данному в Конвенции о статусе беженцев, и статус человека как беженца не зависит от подтверждения этого статуса государством. По определению УВКБ ООН, «согласно международного права, человек становится беженцем, как только выполняются критерии,

---

<sup>1</sup> В данном исследовании используется подход, принятый в Рекомендации Комитета министров Совета Европы CM/REC(2017)14 о правовом статусе неправительственных организаций в Европе от 10 октября 2007 года, которая в пункте 1(1)-(4) предусматривает: 'Для целей настоящей рекомендации НПО - это добровольные самоуправляемые органы или организации, созданные для достижения по сути некоммерческих целей их учредителей или членов. Они не включают политические партии. НПО включают в себя органы или организации, созданные как отдельными лицами (физическими или юридическими), так и группами таких лиц. Они могут быть как основанными на членстве, так и не основанными на членстве. НПО могут быть как неформальными органами или организациями, так и организациями, имеющими статус юридического лица. По своему составу и сфере деятельности НПО могут быть национальными или международными.'

<sup>2</sup> Данный подход к «гуманитарной помощи» адаптирован из резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 46/182: «Укрепление координации гуманитарной чрезвычайной помощи Организации Объединенных Наций», Приложение, Руководящие принципы, 19 декабря 1991 года; Генеральная Ассамблея ООН, резолюция 58/114, 5 февраля 2004 года; МККК, «Кодекс поведения Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и НПО при оказании помощи в случае бедствий», 1992 год; Основной гуманитарный стандарт качества и подотчетности, CHS Alliance, Group URD и Sphere Project, 2014 год, на сайте: <https://corehumanitarianstandard.org/>; Совет Европейского союза и представители правительств государств-членов, заседающих в рамках Совета, Европейского парламента и Европейской комиссии «Европейский консенсус по гуманитарной помощи», Совместное заявление, 2008/С 25/01, ОJ С 25, 30 января 2008 года.

<sup>3</sup> Конвенция ООН о статусе беженцев (принята 28 июля 1951 года, вступила в силу 22 апреля 1954 года), ст. 1(A)(2)

содержащиеся в определении. Признание статуса беженца носит декларативный характер, то есть констатирует тот факт, что человек является беженцем. Человек не становится беженцем в результате признания, а признается потому, что является беженцем».<sup>4</sup>

5. Термин «криминализация» относится к практике законодателей государства принимать законы, которые квалифицируют определенные действия или бездействие как уголовно-правовые преступления.
6. В исследовании использовался смешанный методологический подход, включающий i) анализ международного права, стандартов и судебной практики, регулирующих свободу объединения, а также более широких применимых правовых рамок, где это соответствует контексту, включая законодательство о правах человека, беженское право, а также законы, запрещающие торговлю людьми и незаконный ввоз мигрантов; ii) обзор внутренних правовых рамок, действующих в государствах-членах СЕ; и iii) как эти правовые рамки применяются на практике.
7. Анализ международного законодательства, стандартов и судебной практики был проведен путем изучения применимых договоров и других текстов, обязательных для государств-членов СЕ, а также декларативных и других инструментов «мягкого права», судебной практики, заявлений соответствующих экспертных органов, научных трудов и комментариев.
8. Для облегчения сбора информации о законодательстве и практике государств-членов СЕ был разработан вопросник открытого типа. Он использовался для сбора первичной и вторичной информации. Он также был распространен среди всех государств-членов СЕ, членов Конференции СЕ по МНПО, национальных НПО, соответствующих органов СЕ, других международных и региональных организаций, а также политических институтов, ученых, практикующих юристов и других лиц, обладающих соответствующими знаниями или опытом, связанными с темой исследования. От государств-членов СЕ было получено 15 материалов, включая три материала от национальных омбудсменов и правозащитных учреждений. К ним были добавлены материалы, полученные от НПО из восемнадцати государств-членов СЕ, материалы от международных НПО, а также целевые материалы от органов СЕ и ЕС, политических институтов, академических кругов и других международных организаций.
9. Предварительные выводы исследования были рассмотрены на двух сессиях Конференции МНПО, а также на консультации фокус-группы с экспертами национальных НПО из ключевых стран, состоявшейся в Страсбурге в октябре 2019 года. На подготовку исследования также положительно повлиял визит Конференции МНПО в Рим (Италия) в мае 2019 года для установления фактов по вопросам гражданского участия в процессах принятия государственных решений.
10. Экспертный совет по законодательству о НПО решил провести данное тематическое

---

<sup>4</sup> Кейт Джастрам и Мэрилин Ачирон, *Защита беженцев: Руководство по международному праву беженцев* (УВКБ ООН и ИРУ, 2001) 48.

исследование в свете все более частого обращения некоторых государств-членов СЕ к криминализации НПО, оказывающих поддержку беженцам и другим мигрантам, и в знак признания тесной взаимосвязи между криминализацией НПО и ограничениями пространства гражданского общества.

11. Экспертный совет понимает важность анализа, уже проведенного в этой области самими НПО; экспертами по вопросам политики; другими органами СЕ, включая, в частности, Венецианскую комиссию, Комиссара по правам человека, Комитет ПАСЕ по миграции, беженцам и перемещенным лицам и Европейский суд по правам человека; Европейским Союзом (ЕС), в частности Советом Министров, Парламентом, Комиссией и Агентством ЕС по основным правам; специализированными агентствами ООН, а также специальными процедурами и договорными органами ООН по правам человека; государствами-членами, их парламентами, судебными органами и национальными комиссиями по правам человека и др<sup>5</sup>. Эти различные исследования и процессы отражены и приняты во внимание при подготовке настоящего исследования.
12. Экспертный совет также извлек значительную пользу из информации, полученной после его призыва о предоставлении материалов и распространения его анкеты, и выражает свою признательность за это. Экспертный совет также благодарен группе студентов-исследователей из Университета Эссекса, Великобритания, и другим людям, которые оказали важнейшую помощь в сборе и анализе информации о стране и в выполнении соответствующей работы.

## **II. Обзор контекста**

### **II.1 Закономерности, связанные с притоком беженцев и мигрантов на территорию государств-членов СЕ**

13. Число вновь прибывших в Европу беженцев и других мигрантов резко возросло в 2015 и 2016 годах, хотя с тех пор оно постепенно сокращалось. Приток был вызван затяжными конфликтами в Сирии и Ираке и других частях Азии и Африки и очень сложной ситуацией с правами человека в таких странах, как Афганистан, Иран и Эритрея. Он также был вызван общей нестабильностью и экономической неопределенностью во многих других странах, что стимулировало перемещение людей в поисках лучшей жизни.
14. Усилия внутри Европы по разделению ответственности за прием, обработку и предоставление долговременных решений для вновь прибывающих беженцев и других лиц, нуждающихся в защите, потерпели неудачу, поскольку Европейский Союз и многие правительства проводят политику невъезда;<sup>6</sup> предпринимают различные шаги совместно с соседними и транзитными странами, чтобы затруднить, а в некоторых случаях сделать практически невозможным для отдельных лиц попасть в Европу.

---

<sup>5</sup> См. Приложение 2, Ключевые доклады и документы

<sup>6</sup> Джеймс К. Хатауэй и Томас Гаммельтофт-Хансен, «Невозвращение в мире кооперативного сдерживания», (2015) 53(2) Колумбийский журнал транснационального права 235–85

15. Отсутствие доступных маршрутов для беженцев и других мигрантов в Европу, а также проблемы, присутствующие в европейских системах предоставления убежища, заставляют людей искать все более опасные, нерегулярные и дорогостоящие пути. Сюда входят небезопасные морские переходы через Средиземное море и не менее опасные сухопутные маршруты. Морские маршруты в разное время включали западное Средиземноморье через испанские анклавы Сеута и Мелилья или через Гибралтарский пролив; восточное Средиземноморье и Эгейское море через Турцию в Грецию или центральное Средиземноморье из Ливии в Италию. Сухопутные маршруты включают западнобалканский маршрут через Македонию, Сербию или Хорватию в Венгрию или Словению и далее в страны Западной Европы, или из Албании через Черногорию в Боснию и Герцеговину и далее в Хорватию и Словению. Эти маршруты продолжают развиваться по мере того, как государства возводят новые барьеры для въезда, а беженцы и другие мигранты и те, кто им помогает, пытаются найти новые жизнеспособные точки въезда.

## **II.2 Гуманитарные и смежные проблемы, с которыми сталкиваются беженцы и другие мигранты на пути следования и по прибытии в государства-члены СЕ**

16. Многие люди утонули в Средиземном море,<sup>7</sup> при этом европейские государства применяют минимальный подход к поисково-спасательным операциям, подход, заявленный с целью предотвратить небезопасные переходы мигрантов и разрушить бизнес-модель контрабандистов и торговцев людьми, но который, как представляется, просто направлен на предотвращение миграции. Другие погибли на сухопутных маршрутах,<sup>8</sup> остальные по-прежнему сталкиваются с экстремальными формами насилия со стороны торговцев людьми, вооруженных преступных группировок и некоторых государственных чиновников, включая рабство, пытки и сексуальное насилие.<sup>9</sup> Кроме того, некоторые государства участвовали в «отталкивании», иногда с применением насилия, отправляя некоторых очень уязвимых людей, появившихся на границе, обратно в места, где им угрожает реальный риск серьезных нарушений прав, включая пытки, в нарушение принципа невыдворения (Болгария, Хорватия, Франция, Грузия, Греция, Венгрия, Италия, Польша, Литва, Сербия, Испания).<sup>10</sup> Практика «отталкивания» была осуждена Европейским судом по правам человека.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> По оценкам МОМ, 2 299 человек - или 6 человек в день - погибли или пропали без вести в море в 2018 году, пытаясь добраться до Европы. Цифры за предыдущие годы: 3 283 (2014), 4 054 (2015), 5 143 (2016) и 3 139 (2017). См. МОМ, Проекты пропавших без вести мигрантов (<https://missingmigrants.iom.int/>).

<sup>8</sup> См. МОМ, Проекты по пропавшим мигрантам, там же. Причины смерти в Европе объясняются следующим образом: удушение, утопление, автомобильная авария, попадание под поезд и неизвестно. Причины смерти в Средиземноморье объясняются следующим образом: утопление, предположительное утопление, гипотермия, обезвоживание и неизвестно. По данным УВКБ ООН, число смертей, зарегистрированных на сухопутных маршрутах на границах Европы, составляет 144 (2015), 72 (2016), 75 (2017) и 136 (2018). См. УВКБ ООН, «Отчаянные путешествия: Беженцы и мигранты, прибывающие в Европу и на европейские границы, январь - декабрь 2018 года», январь 2019 года, 6.

<sup>9</sup> УВКБ ООН, «Отчаянные путешествия: Беженцы и мигранты, прибывающие в Европу и на европейские границы», там же.

<sup>10</sup> Агентство ЕС по фундаментальным правам (АФП), «Отчет по фундаментальным правам за 2019 год», 131. См. также, ПАСЕ, Комитет по миграции, беженцам и перемещенным лицам, «Политика и практика отталкивания в государствах-членах Совета Европы», док. 14909, 8 июня 2019 г.

<sup>11</sup> *Илиас и Ахмед против Венгрии* (GC), Заявление № 47287/15, 21 ноября 2019; *Хирси Джамаа и другие против Италии* (GC), Заявление № 27765/09, 23 февраля 2012; *М.А. и другие против Литвы*, Заявление № . 59793/17, 11 декабря 2018 года; *Шарифи и другие против Италии и Греции*, Заявление № 16643/09, 21 октября 2014 года; *Н.Д. и Н.Т. против Испании*, Заявления № 8675/15, 8697/15, 3 октября

17. Те, кому удается прибыть в Европу, часто сталкиваются с вынужденной «враждебной средой» или институциональным пренебрежением, подпитываемым рутинными задержаниями, ксенофобской публичной риторикой и отказом в основных услугах со стороны соответствующих государств.<sup>12</sup> Иногда кажется, что эти меры, по крайней мере частично, призваны стимулировать мигрантов двигаться дальше, но при этом, по иронии судьбы, им некуда идти. Зачастую отсутствует минимум материальной, физической и психологической защиты, такой как доступ к пище, гигиене, защите от погодных условий и базовым медикаментам, необходимый для обеспечения элементарного достоинства вновь прибывших. В районах скопления большого количества прибывших, включая так называемые «горячие точки» и другие места с исключительными миграционными потоками, в таких странах, как Франция, Греция, Италия, Босния и Герцеговина, граница Сербии и Хорватии и Турция, наблюдаются особенно значительные пробелы в предоставлении официальных услуг. В некоторых случаях неразвитая инфраструктура и ограниченные возможности управления привели к тому, что местные чиновники чувствуют себя перегруженными.

### **II.3 Поддержка, которую оказывают НПО, и проблемы координации с государствами и межправительственными организациями**

18. Волонтеры, финансируемые из собственных средств, автономные движения солидарности и более авторитетные группы гражданского общества пытались заполнить некоторые пробелы в гуманитарной защите беженцев и других мигрантов. Такие неправительственные организации (НПО), как «Врачи без границ», SOS Méditerranée, Sea Watch, ProActiva Open Arms, Jugend Rettet, Sea-Eye, PROEMAID, занимались поиском и спасением на море в Средиземном море. Гораздо более широкий круг международных, национальных и местных НПО и групп солидарности оказывал поддержку людям на сухопутных маршрутах, в горячих точках, лагерях, центрах приема и задержания. Эти группы, среди прочего, оказывали неотложную медицинскую помощь, обеспечивали питанием, жильем, средствами санитарии, раздавали теплую одежду и предоставляли соответствующие услуги. Другие НПО и адвокатские объединения проводили мониторинг предоставления услуг и/или оказывали помощь в обеспечении доступа мигрантов к правам, включая поддержку в рассмотрении ходатайств о предоставлении убежища и правозащитную деятельность по устранению пробелов в услугах для особо уязвимых людей.
19. Координация между различными НПО, участвующими в предоставлении услуг, может быть сложной, учитывая множество различных мандатов, структур и методов

---

2017 года.

<sup>12</sup> О версии «враждебной среды» в Великобритании см. Комитет по внутренним делам Палаты общин, «Иммиграционная политика: Основа для достижения консенсуса», HC 500 сессии 2017-19, 15 января 2018 года, 20: «Многие из мер, призванных усложнить жизнь лицам без разрешения остаться в Великобритании, были впервые предложены в 2012 году в рамках 'политики враждебного окружения'. Цель этой политики – удерживать людей без разрешения от въезда в Великобританию и побуждать тех, кто уже находится здесь, покинуть страну добровольно. Она включает меры по ограничению доступа к работе, жилью, здравоохранению и банковским счетам, по отзыву водительских прав, а также по сокращению и ограничению прав на обжалование решений Министерства внутренних дел. Большинство этих предложений стали законом на основании Закона об иммиграции 2014 года, а затем были ужесточены или расширены на основании Закона об иммиграции 2016 года». По состоянию на июнь 2018 года правительство называло эту политику политикой «соответствующей среды». См. Палата лордов, «Влияние дебатов по политике «враждебной среды» 14 июня 2018 года», Библиотечный брифинг, 11 июня 2018 года.



работы. Крупные гуманитарные организации имеют достаточно развитые структуры координации, оттачиваемые годами работы в сложных чрезвычайных ситуациях, в то время как группы солидарности, состоящие в основном из волонтеров и имеющие более свободную организационную структуру, могут иметь меньший опыт координации, и, следовательно, некоторые из них остаются вне процессов принятия решений, несмотря на ценные услуги, которые они предоставляют.

20. Изначально рассматриваемые как союзники, оказывающие жизненно важную поддержку государствам, перегруженным большим количеством прибывающих мигрантов и зачастую не готовым к решению масштабных, сложных и неотложных задач, эти конструктивные отношения между государствами и НПО изменились во многих государствах в результате ужесточения антимигрантской политики. Некоторые государства начали предполагать, что деятельность НПО, особенно тех, кто занимается помощью беженцам и другим мигрантам на маршруте, служит своего рода «фактором притяжения» – что НПО сотрудничают с контрабандистами и каким-то образом поощряют прибытие новых мигрантов, хотя, похоже, нет четких доказательств в пользу этого утверждения: «Подозрения сами по себе имели эффект нанесения ущерба репутации некоторых организаций, а сектор гражданского общества как таковой сообщил о снижении доверия и жертвований со стороны общественности».<sup>13</sup>
21. Другие государства воспринимают акции солидарности и поддержки гражданского общества как угрозу национальной безопасности, учитывая то влияние, которое эти группы оказывают на суверенную способность государств контролировать свои границы. Это особенно касается НПО с сильными традициями правозащитной деятельности, которые открыто выражают свою озабоченность политикой правительства, НПО, занимающихся поиском и спасением на море, поддержкой в приграничных районах и низовых сетей солидарности, которые могут быть менее склонны следовать политике правительства в тех случаях, когда они воспринимаются как противоречащие гуманитарным принципам. НПО, которые помогали уязвимым людям достичь международной границы или даже помогали в подготовке ходатайств о предоставлении убежища, воспринимались как пособники нелегальной или, как ее называют некоторые государства, «незаконной» миграции.
22. В дополнение к работе НПО, глобальные межправительственные организации, такие как УВКБ ООН, МОМ, ВПП, ВОЗ и ЮНИСЕФ, а также региональные структуры, такие как миссии ЕС, региональные целевые группы ЕС и агентства ЕС, такие как Европейское бюро поддержки беженцев, Фронтекс и Европол, обычно работают в сотрудничестве с местными органами власти, иногда принимая на себя основную роль в организации предоставления услуг в горячих точках и лагерях.
23. Координация между НПО и межправительственными организациями может быть не менее сложной. Многие НПО и сети солидарности, с которыми удалось связаться в ходе подготовки данного исследования, поднимали вопросы и проблемы, связанные с работой межправительственных организаций, особенно в центрах

---

<sup>13</sup> Серхио Каррера, Лина Восилюте, Стефани Смяловски, Дженнифер Оллсопп и Габриэлла Санчес, «Обновленное исследование 'Соответствие целям?'». Директива о содействии и криминализация гуманитарной помощи нелегальным мигрантам», Исследование для Комитета ЕП по петициям (PETI), Европейский парламент, декабрь 2018 г, 24.

«горячих точек» и других местах с чрезвычайными миграционными потоками. Как правило, межправительственные организации работают с местными или международными НПО, которые выступают в качестве партнеров по реализации их проектов, но, в основном, с теми, кто предоставляет очень специфические услуги, которые могут понадобиться время от времени, а не с теми, кто воспринимается как подверженный риску криминализации.

24. Учитывая свою близость к правительству, некоторые межправительственные организации были менее заинтересованы в сотрудничестве с НПО, занимающимися правозащитной деятельностью или выражающими мнения, противоречащие правительству. Это способствовало возникновению разногласий между НПО и межправительственными организациями и привело к тому, что более активным НПО был ограничен доступ к некоторым местам, где условия являются наиболее опасными, таким как горячие точки, центры задержания и обработки. Проблема сужения пространства гражданского пространства для особо активных НПО свидетельствует о более общих тенденциях в СЕ.<sup>14</sup>
25. Невозможность для независимых правозащитных НПО осуществлять мониторинг центров «горячих точек» и других мест с чрезвычайными миграционными потоками привела к пробелам в защите. Об этой проблеме сообщалось в ряде стран, включая Грецию, Венгрию и Италию.<sup>15</sup> В Боснии и Герцеговине сообщения о жестоком обращении со стороны частных охранников, оплачиваемых Европейским Союзом и другими межправительственными организациями,<sup>16</sup> отсутствии лекарств, смертях и нечеловеческих условиях содержания просачиваются из закрытых центров и постоянно беспокоят группы солидарности, которые не могут связаться с руководством центра или соответствующими правительствами.
26. Каррера, Мицилегас, Олсопп и Восилюте в книге *Полицейское преследование гуманитаризма* ссылаются на проблему координации между НПО разного размера, между НПО и межправительственными организациями, а также с правительством, и, как следствие, на влияние на деятельность НПО. Ссылаясь на трудности координации в «горячей точке» на острове Лесбос, они отмечают следующее:

По словам одного из агентств ЕС, все НПО, работающие на Лесбосе, должны были участвовать в координационных встречах, организованных УВКБ ООН. Все опрошенные участники, от агентств ООН и ЕС до национальных властей и ОГО [субъектов гражданского общества], повторяли мантру о «важности избегать дублирования и быть скоординированными с другими организациями». В то время как улучшение координации звучит как очень благонамеренная и законная

---

<sup>14</sup> См. Комиссар СЕ по правам человека, «Правозащитники в регионе Совета Европы: Текущие проблемы и возможные решения, Круглый стол с правозащитниками, организованный Бюро Комиссара Совета Европы по правам человека, Хельсинки, 13-14 декабря 2018 года», ComDH(2019)10, 29 марта 2019 года, пункт 29. См. также, FRA, «Вызовы, с которыми сталкиваются организации гражданского общества, работающие в области прав человека в ЕС», 2017.

<sup>15</sup> Серхио Каррера, Валсамис Мицилегас, Дженнифер Олсопп и Лина Восилюте, *Полицейское преследование гуманитаризма: Политика ЕС против незаконного ввоза людей и его влияние на гражданское общество* (Харт, 2019), 84-86, 143-148

<sup>16</sup> Feministički antimilitaristički kolektiv, Volonteri BiH, Inicijativa Jer me se tiče, «Нет дальнейшей милитаризации силам безопасности - используйте деньги ЕС для улучшения гуманитарных условий для перемещаемых людей!», Открытое письмо послу Саттлеру, главе делегации ЕС в БиГ и специальному представителю ЕС в БиГ, 15 ноября 2019 года. Ответ посла Саттлера от 16 ноября 2019 года находится по адресу: [http://europa.ba/?p=66588&fbclid=IwAR3XppPx2NSGbZg1H7Au4\\_vY2b6pt0DCFnO5\\_KhI3yzA193hMH-olmf--\\_0l+%C2%A0](http://europa.ba/?p=66588&fbclid=IwAR3XppPx2NSGbZg1H7Au4_vY2b6pt0DCFnO5_KhI3yzA193hMH-olmf--_0l+%C2%A0).

цель государственной политики, некоторые из присутствовавших на этих встречах организаций гражданского общества рассматривали такую координацию как «возможность диктовать свои условия».

Респондент из агентства ЕС упомянул, что они также посещают такие встречи и собирают информацию о количестве и деятельности различных НПО и активистов. В то же время представитель законодательного органа выразил аналогичную потребность в мониторинге работы ОГО, подчеркнув, что «есть НПО и 'НПО!'». В этом контексте официальные призывы к координации проявились как тонкая форма полицейского контроля над гражданским обществом.

ОГО признали случаи, когда активисты, не соглашаясь с политикой ЕС, делали то, что они считали гуманитарным и морально правильным, помогая мигрантам покинуть остров, чтобы добраться до членов своей семьи в другом государстве-члене ЕС. Таким образом, в «горячих точках» многие ОГО, волонтеры и представители ООН стали работать вместе с национальными властями и властями ЕС и усилили контроль за работой правоохранительных органов. Между тем, несколько респондентов, представляющих ОГО, рассказали, что им было произвольно отказано в доступе на воротах «горячих точек» после того, как они стали свидетелями плохого обращения правоохранительных органов с мигрантами и беженцами и сообщили об этом. Эти ОГО чувствовали себя «нежеланными гостями в лагерях» или даже «не допускались в лагеря по соображениям 'безопасности'».<sup>17</sup>

27. Некоторые НПО выразили озабоченность тем, что ЕС, похоже, предоставляет значительную дополнительную помощь на сотрудничество полиции и пограничной службы по контролю миграции как государствам-членам на внешних границах ЕС, так и третьим странам на миграционных маршрутах в Европу. Поддержка политики ЕС по сотрудничеству в области безопасности границ, похоже, стала частью дискуссий перед вступлением в ЕС и соответствующих политических диалогов и диалогов о сотрудничестве с соседними странами, и часто в ущерб активной поддержке прав человека.<sup>18</sup>

### **III. Криминализация и свобода объединения: Применимые стандарты**

#### **III.1 Правовые основания для криминализации**

28. В правовых обществах целью уголовного права является разъяснение допустимых стандартов поведения в обществе и наказание лиц, которые причиняют вред другим лицам или обществу в целом,<sup>19</sup> в результате пренебрежения этими

---

<sup>17</sup> Серхио Каррера, Валсамис Мицилегас, Дженнифер Оллсопп и Лина Восилоте, *Полицейское преследование гуманитаризма: Политика ЕС против незаконного ввоза людей и его влияние на гражданское общество* (Харт, 2019), 147 (сноски опущены).

<sup>18</sup> В соответствии с указаниями некоторых страновых экспертов в странах, присоединяющихся к ЕС и предшествующих вступлению в ЕС.

<sup>19</sup> Комиссар СЕ по правам человека, «Доклад о проблеме: Криминализация миграции в Европе: последствия для прав человека», CommDH/IssuePaper (2010)1, 4.

стандартами.

29. Уголовное законодательство ограничивает сферу приемлемого поведения в обществе и тем самым может препятствовать осуществлению определенных прав. Поэтому, чтобы соответствовать принципу верховенства закона,<sup>20</sup> уголовное право должно быть легитимным; оно должно иметь определенную основу в национальном законодательстве и приниматься в рамках прозрачного, подотчетного и демократического процесса. Закон должен быть надлежащим образом доступен и сформулирован с достаточной точностью, чтобы позволить человеку регулировать свое поведение, и чтобы он мог - при необходимости с помощью соответствующего совета – предвидеть, в разумной степени в данных обстоятельствах, последствия, которые может повлечь за собой то или иное действие.<sup>21</sup>
30. Если законная цель для криминализации конкретного поведения может быть найдена, она также должна удовлетворять критерию оправданности в качестве необходимой в демократическом обществе и должна быть соразмерной. Принцип соразмерности требует наличия убедительных и веских причин, соответствующих острой социальной потребности, которые могут оправдать вмешательство в права и/или их ограничение.<sup>22</sup> Это предполагает оценку контекста, чтобы определить, было ли конкретное вмешательство «соразмерно преследуемым законным целям» и являются ли причины, приведенные национальными властями для его оправдания, «уместными и достаточными»; То, что закон существует в законодательных актах, но не применяется, не лишает законной силы вмешательство.<sup>23</sup> Более того, вмешательство не должно противоречить обязательствам государства по международному праву, таким как предоставление свободы передвижения, запрет на выдворение и коллективную высылку.
31. Криминализация, которая является нечеткой или слишком широко охватывает лиц и поведение, которые не соответствуют законной цели законодательства, не будет считаться соразмерной.

### **III.2 Принципы, касающиеся свободы объединения и уважения деятельности правозащитников**

32. Право на свободу объединения закреплено в статье 22 Международного пакта о гражданских и политических правах и статье 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Оно также отражено в статье 12 Хартии основных прав Европейского Союза.
33. Важность свободы объединения подчеркивается в ряде дополнительных документов и руководств. Сюда входят:

---

<sup>20</sup> Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), Доклад о верховенстве закона, принятый Венецианской комиссией на ее 8-й пленарной сессии 25-26 марта 2011 года, пп. 36, 41.

<sup>21</sup> См. например, *Н.Ф. против Италии*, Заявление № 37119/97, 2 августа 2001 г.; *Дело А, В и С против Ирландии* (Большая палата), Заявления № 25579/05, 16 декабря 2010 г., п. 220. См. также: *Сильвер и другие против Великобритании*, Заявления 5947/72; 6205/73; 7052/75; 7061/75; 7107/75; 7113/75; 7136/75, А/61, (1983) 25 марта 1983.

<sup>22</sup> *Эрдогду и Инче против Турции* (Большая палата), Заявления № 25067/94, 25068/94, Европейский суд по правам человека (8 июля 1999 г.), п. 47.

<sup>23</sup> См. *Норрис против Ирландии*, Заявление № 10581/83, 26 октября 1988 года, п. 38.

- *Рекомендация Комитета министров Совета Европы CM/Rec(2018)11 о необходимости усиления защиты и продвижения пространства гражданского общества в Европе, 28 ноября 2018 года;*
  - *Венецианская комиссия и БДИПЧ ОБСЕ, Совместные руководящие принципы по свободе объединения, Исследование №. 706/2012 OSCE/ODIHR Legis-Nr: GDL-FOASS/263/2014, CDL-AD(2014)046, 17 декабря 2014г.;*
  - *Руководство Европейского Союза по правозащитникам, 2008;*
  - *Рекомендация Комитета министров Совета Европы CM/REC(2017)14 о правовом статусе неправительственных организаций в Европе, 10 октября 2007 года;*
  - *Основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе, принятые на многосторонних встречах, организованных Советом Европы в 2001-2002 гг.;*
  - *Декларация ООН о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (Декларация о правозащитниках), UN Doc. A/RES/53/144, 8 марта 1999г.;*
  - *Правовой статус неправительственных организаций и их роль в плюралистической демократии, принятый на многосторонней встрече, организованной Советом Европы 23 - 25 марта 1998 год.*
34. Кроме того, Экспертный совет по законодательству о НПО подготовил Сборник по практике Совета Европы, касающейся права на свободу объединения и положения неправительственных организаций.<sup>24</sup>
35. Право на свободу объединения является инструментом для осуществления многих других гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав. В своей Рекомендации 2007 года о правовом статусе неправительственных организаций в Европе Комитет министров подчеркнул «существенный вклад неправительственных организаций (НПО) в развитие и реализацию демократии и прав человека, в частности, через содействие участию общественности в общественной жизни и обеспечение прозрачности и подотчетности государственных органов, а также не менее важный вклад НПО в культурную жизнь и социальное благополучие демократических обществ».<sup>25</sup>
36. Свобода объединения признана важнейшим правом в любой демократической стране. Как постановила Большая палата Европейского суда по правам человека,
- о состоянии демократии в соответствующей стране можно судить по тому, как эта свобода обеспечена национальным законодательством и как власти применяют ее на практике. В своем прецедентном праве Суд неоднократно подтверждал прямую связь между демократией, плюрализмом и свободой объединения и установил принцип, согласно которому ограничение этой свободы может быть оправдано только убедительными и вескими причинами.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Экспертный совет по законодательству о НПО, «Сборник по практике Совета Европы, касающейся права на свободу объединения и положения неправительственных организаций», Conf/Exp(2018)2, июнь 2018 года.

<sup>25</sup> Рекомендация CM/REC(2017)14 о правовом статусе неправительственных организаций в Европе, 10 октября 2007, п. 2 Преамбулы.

<sup>26</sup> Горзелик и другие против Польши (Большая палата), Заявление № 44158/98, 17 февраля 2004 г., п. 88.

### III.3 Содержание свободы объединения в отношении возможности гуманитарных НПО выполнять свои мандаты

37. Декларация ООН о правозащитниках 1999 года определяет, что «каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, продвигать и добиваться защиты и реализации прав человека и основных свобод на национальном и международном уровнях» (Статья 1). Государства должны принимать меры для обеспечения этого права.
38. Право на свободу объединения может быть реализовано индивидуально и самим объединением при осуществлении своей деятельности и выполнении своего мандата. И, как отмечают БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия, в силу осуществления свободы объединения «объединения сами пользуются другими правами человека, включая право на свободу мирных собраний, право на эффективное средство правовой защиты, право на справедливый суд, право на защиту своей собственности, частной жизни и корреспонденции, и право на защиту от дискриминации».<sup>27</sup>
39. Существует принцип «презумпции в пользу законного образования, целей и деятельности объединений» и принцип «свободы определения целей и деятельности, включая сферу деятельности».<sup>28</sup> В этом отношении право на свободу объединения защищает как зарегистрированные, так и незарегистрированные объединения.<sup>29</sup> Лица, состоящие в незарегистрированных объединениях, должны быть свободны в осуществлении любой законной деятельности, включая право на проведение и участие в мирных собраниях, и не должны подвергаться уголовному наказанию за участие в законных действиях таких объединений. Этот принцип также подчеркивается в Руководящих принципах БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии: «Все лица, физические и юридические, национальные и не национальные, а также группы таких лиц, должны быть свободны в создании объединений, как со статусом юридического лица, так и без него».<sup>30</sup>
40. В Декларации ООН о правозащитниках, в частности, изложены права отдельных лиц создавать организации гражданского общества, ассоциации или группы и участвовать в них для продвижения или защиты прав человека, что является ключевым компонентом права на объединение. В ней также подчеркивается значимость того, что организации гражданского общества могут свободно осуществлять права на объединение и выражение мнений, в том числе посредством таких видов деятельности, как поиск, получение и распространение идей и информации; отстаивание прав человека; участие в управлении и проведении общественных мероприятий; доступ к международным органам по правам человека и общение с ними; представление предложений по реформированию политики и законодательства на местном, национальном и международном уровнях.

<sup>27</sup> Венецианская комиссия и БДИПЧ ОБСЕ, Совместные руководящие принципы по свободе объединения, Исследование №. 706/2012 OSCE/ODIHR Legis-Nr: GDL-FOASS/263/2014, CDL-AD(2014)046, 17 декабря 2014 года, п. 19.

<sup>28</sup> Там же, Принципы 1, 4, пп. 26, 29.

<sup>29</sup> Совет по правам человека ООН, «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и объединений Майны Киай», UN Doc. A/HRC/20/27, 21 мая 2012 года, пункт. 13.

<sup>30</sup> Венецианская комиссия и БДИПЧ ОБСЕ, Совместные руководящие принципы по свободе объединения, Исследование №. 706/2012 OSCE/ODIHR Legis-Nr: GDL-FOASS/263/2014, CDL-AD(2014)046, 17 декабря 2014 года, пункт 28.

41. Как было отмечено Венецианской комиссией и БДИПЧ/ОБСЕ,

Свобода действовать в отношении прав и свобод граждан третьих стран демократическими средствами, например, используя агитацию и публичные кампании, выпуск информационных материалов – это виды деятельности, направленные на продвижение демократическим путем вопросов прав человека и общественных интересов. Такая деятельность, включая, в частности, предоставление информации и юридической помощи и содействия в отношении существующих процедур подачи ходатайства о предоставлении убежища и основанных на правах человека аргументов для подачи апелляций и полного использования процедур обжалования (в том числе в международных органах), защищена международным правом, включая ЕКПЧ. В соответствии с международным правом государства обязаны обеспечить лицам, ищущим убежище, систему эффективных средств судебной защиты.<sup>31</sup>

42. Для того чтобы отдельные лица могли осуществлять такую деятельность, государства должны обеспечить адекватную правовую основу для создания групп и организаций. Государства должны предпринять позитивные шаги для обеспечения условий, позволяющих им осуществлять свою деятельность без неоправданного вмешательства со стороны государства или третьих лиц, а также «устранить любые ненужные, незаконные или произвольные ограничения в отношении возможностей гражданского общества, в частности в отношении свободы объединения, мирных собраний и выражения мнений» и «обеспечить, чтобы различные формы преступлений на почве ненависти, включая акты насилия, разжигание ненависти и публичное подстрекательство к ненависти и насилию, были запрещены национальным законодательством, и принять меры по предотвращению и пресечению случаев преступлений на почве ненависти и разжигания ненависти, в частности путем проведения эффективных расследований с целью положить конец безнаказанности».<sup>32</sup>

43. Государства должны «четко признавать легитимность правозащитников, включая НПЗУ и организации гражданского общества, и публично поддерживать их работу, признавая их вклад в продвижение прав человека и развитие плюралистического общества».<sup>33</sup> Это является позитивным обязательством гарантировать надлежащее функционирование НПО, даже если правительство может не поддерживать законные идеи, которые организации стремятся продвигать.<sup>34</sup> Как отметил Специальный докладчик ООН по правам на свободу мирных собраний и объединений, «право на свободу объединения обязывает государства принимать позитивные меры для создания и поддержания благоприятной среды. Крайне важно, чтобы лица, осуществляющие это право, могли действовать свободно, не опасаясь, что они могут подвергаться каким-либо угрозам, актам запугивания или насилия, ...клеветнической кампании в СМИ, запрету на поездки или произвольному увольнению, особенно для профсоюзных активистов».<sup>35</sup> Кроме

<sup>31</sup> Венецианская комиссия СЕ и БДИПЧ ОБСЕ, «Совместное мнение о положениях так называемого законодательного пакета «Остановить Сороса», которые непосредственно затрагивают НПО», CDL-AD(2018)013, Страсбург, 25 июня 2018 года, пункт 83.

<sup>32</sup> *Рекомендация Комитета министров Совета Европы CM/Rec(2018)11* о необходимости усиления защиты и продвижения пространства гражданского общества в Европе, 28 ноября 2018 года, Приложение I(c) и (d). См. также, Приложение II(a)-(d).

<sup>33</sup> Там же, Приложение 3(c).

<sup>34</sup> *Уранио Токсо и другие против Греции*, Заявление № 74989/01, 20 октября 2005 г., п. 37.

<sup>35</sup> Совет по правам человека ООН, «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации

того, государства должны предоставить объединениям возможность искать, получать и использовать ресурсы из внутренних, иностранных и международных источников.<sup>36</sup>

44. Кроме того, в договорах и других нормативных документах есть положения, которые поощряют или требуют от государств сотрудничать с НПО по широкому кругу вопросов для достижения целей этих договоров,<sup>37</sup> в том числе в таких областях, как незаконный ввоз мигрантов<sup>38</sup> и торговля людьми.<sup>39</sup> Например, в Глобальном договоре о безопасной, упорядоченной и регулярной миграции Генеральная Ассамблея подчеркивает, что «национальная политика, связанная с интеграцией и вовлечением, будет разрабатываться, по мере необходимости, в сотрудничестве с соответствующими организациями гражданского общества, включая религиозные организации, частный сектор, организации работодателей и работников и другие заинтересованные стороны».<sup>40</sup> В нем отмечается, что «признавая вклад гражданского общества, включая неправительственные организации, в поддержку благополучия мигрантов и их интеграции в общество, особенно в периоды крайне неблагоприятных условий, и поддержку международным сообществом усилий таких организаций, мы призываем к более глубокому взаимодействию между правительствами и гражданским обществом для поиска ответов на вызовы и возможности, создаваемые международной миграцией»<sup>41</sup> и призывается к «многостороннему подходу, который бы включал национальные и местные власти, международные организации, международные финансовые институты, партнеров гражданского общества (включая религиозные организации, организации диаспор и научные круги), частный сектор, СМИ и самих беженцев».<sup>42</sup>

45. Государства также несут негативное обязательство не препятствовать неоправданно осуществлению права на свободу объединения. Государства обязаны «обеспечить, чтобы каждый человек мог мирно выражать свои взгляды без какого-либо страха».<sup>43</sup> Они также должны уважать право объединений на неприкосновенность частной жизни, например, не входить в помещения

---

Майны Киай», UN Doc. A/HRC/20/27, 21 мая 2012, п. 63.

<sup>36</sup> Там же, п. 67. См. также, Совет по правам человека ООН, «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации Майны Киай», UN Doc. A/HRC/23/39, 24 апреля 2013, пп. 8-42; *Рекомендация Комитета министров Совета Европы CM/Rec(2018)11* о необходимости усиления защиты и продвижения пространства гражданского общества в Европе, 28 ноября 2018 года, Приложение 1(i).

<sup>37</sup> См. Экспертный совет по законодательству о НПО, «Сборник по практике Совета Европы, касающейся права на свободу объединения и положения неправительственных организаций», Conf/Exp(2018)2, 30 июня 2018, п. 15.

<sup>38</sup> Протокол ООН против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху (принят 12 декабря 2000 года, вступил в силу 28 января 2004 года). Например, Статья 14(2) предусматривает, что «Государства-участники сотрудничают друг с другом и с компетентными международными организациями, неправительственными организациями, другими соответствующими организациями и другими элементами гражданского общества, когда это необходимо, для обеспечения на своих территориях надлежащей подготовки персонала для предупреждения, пресечения и искоренения поведения, указанного в статье 6 настоящего Протокола, и для защиты прав мигрантов, ставших объектом такого поведения».

<sup>39</sup> Например, статья 5.6 Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми предусматривает, что: «Меры, принятые в соответствии с настоящей статьей, должны включать, когда это необходимо, неправительственные организации, другие соответствующие организации и другие элементы гражданского общества, приверженные предотвращению торговли людьми и защите или помощи жертвам». Кроме того, статья 16.5 предусматривает, что: «Каждая из Сторон принимает такие законодательные или иные меры, которые могут быть необходимы для создания программ репатриации с привлечением соответствующих национальных или международных учреждений и неправительственных организаций», а Статья 35 предусматривает, что: «Каждая из Сторон поощряет государственные органы и должностных лиц к сотрудничеству с неправительственными организациями, другими соответствующими организациями и членами гражданского общества в установлении стратегических партнерских отношений для достижения цели настоящей Конвенции».

<sup>40</sup> Генеральная Ассамблея ООН, «Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и регулярной миграции», UN Doc. A/RES/73/195, 11 января 2019, п. 39. См. также пп. 54, 61, 69.

<sup>41</sup> Там же, п. 61.

<sup>42</sup> Там же, п. 69.

<sup>43</sup> Совет по правам человека ООН, «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации Майны Киай», UN Doc. A/HRC/20/27, 21 мая 2012, п. 64. См. также, Венецианская комиссия и БДИПЧ ОБСЕ, *Совместные руководящие принципы по свободе объединения*, Исследование №. 706/2012 OSCE/ODIHR Legis-Nr: GDL-FOASS/263/2014, CDL-AD(2014)046, 17 декабря 2014 г., п. 31.



объединений без предварительного уведомления. Как подчеркнул Специальный докладчик по правам на свободу мирных собраний и объединений, независимые органы «имеют право изучать документы объединения в качестве механизма обеспечения прозрачности и подотчетности, но такая процедура не должна быть произвольной и должна уважать принцип отсутствия дискриминации и право на неприкосновенность частной жизни, поскольку в противном случае она поставит под угрозу независимость объединений и безопасность их членов».<sup>44</sup>

46. Свобода объединения должна осуществляться без какой-либо дискриминации. Законодательство и политика в отношении объединений должны применяться единообразно и не должны дискриминировать какое-либо лицо или группу лиц по каким-либо признакам.<sup>45</sup> Различия в обращении на основании мандата организации или группы, при условии, что этот мандат является законным, являются нарушением свободы объединения. Кроме того, членство или не членство в ассоциации не должно являться основанием для дискриминационного отношения к людям.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Совет по правам человека ООН, «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации Майны Киай», UN Doc. A/HRC/20/27, 21 мая 2012, п. 65.

<sup>45</sup> Венецианская комиссия и БДИПЧ ОБСЕ, *Совместные руководящие принципы по свободе объединения*, Исследование №. 706/2012 OSCE/ODIHR Legis-Nr: GDL-FOASS/263/2014, CDL-AD(2014)046, 17 декабря 2014, п. 30.

<sup>46</sup> Там же.

### III.4 Криминализация и ограничения права на свободу объединения

47. Несмотря на то, что свобода объединения не является абсолютным правом, она может быть ограничена или отменена только на строгих условиях, оговоренных в документах по правам человека. Статья 22(2) МПГПП устанавливает, что «пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые установлены законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка (*ordre public*), охраны здоровья или нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц». Аналогичным образом, Статья 11(2) ЕКПЧ предусматривает, что «не допускаются никакие ограничения в осуществлении этих прав, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, для предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц».
48. Специальный докладчик ООН по правам на свободу мирных собраний и объединений подчеркнул, что «могут применяться только «определенные» ограничения, что явно означает, что свобода должна считаться правилом, а ее ограничение – исключением»;<sup>47</sup> «ограничения не должны нарушать сущность права... соотношение между правом и ограничением, между нормой и исключением не должно быть обратным. Законы, разрешающие применение ограничений, должны использовать точные критерии и не могут наделять неограниченной свободой действий тех, кому поручено их исполнение».<sup>48</sup> Аналогичным образом, БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия четко заявляют, что «область применения этих законных целей должна толковаться в узком смысле».<sup>49</sup>

#### A. Ограничение предписано законом

49. Любое ограничение, например, криминализация определенных форм объединения, должно быть предписано законом в ясных и четких выражениях. Поэтому ограничение должно иметь основу во внутреннем законодательстве, т.е. оспариваемая мера основывается на правовой норме, исходящей от компетентного (в силу наделения или делегирования) законодательного органа. По мнению Европейского суда по правам человека, «выражения 'предписано законом' и 'в соответствии с законом' в статьях 8-11 Конвенции требуют не только того, чтобы оспариваемая мера имела определенную основу во внутреннем законодательстве, но также относятся к качеству данного закона».<sup>50</sup> Кроме того, правовая основа должна быть доступной.<sup>51</sup>
50. Кроме того, правило должно быть предсказуемым. Правило является «предсказуемым», если оно сформулировано с достаточной точностью, чтобы соответствующее лицо могло – при необходимости с помощью соответствующего

---

<sup>47</sup> Совет по правам человека ООН, «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и объединений Майны Киайи», UN Doc. A/HRC/20/27, 21 мая 2012, п. 16.

<sup>48</sup> Там же, ссылаясь на Комитет ООН по правам человека, «Общий комментарий № 27: Статья 12 (Свобода передвижения)», UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, 2 ноября 1999, п. 13.

<sup>49</sup> Венецианская комиссия и БДИПЧ ОБСЕ, Совместные руководящие принципы по свободе объединения, Исследование № 706/2012 OSCE/ODIHR Legis-Nr: GDL-FOASS/263/2014, CDL-AD(2014)046, 17 декабря 2014, п. 34.

<sup>50</sup> Ассоциация Ислам-Иттихад и другие против Азербайджана, Заявление № 5548/05, 13 ноября 2014 г., п. 43.

<sup>51</sup> Хан против Соединенного Королевства, Заявление № 35394/97, 12 мая 2000 г.

совета – регулировать свое поведение. Закон должен быть достаточно ясным и подробным, чтобы дать гражданам адекватное представление о том, в каких обстоятельствах и на каких условиях государственные органы вправе прибегнуть к вмешательству в соответствующее право.<sup>52</sup> Закон должен быть «сформулирован с достаточной точностью, чтобы соответствующее лицо могло регулировать свое поведение: оно должно быть способно – при необходимости с помощью соответствующего совета – предвидеть, в степени, которая является разумной в данных обстоятельствах, последствия, которые может повлечь за собой то или иное действие».<sup>53</sup> Например, в комментарии Венецианской комиссии и БДИПЧ ОБСЕ относительно венгерских реформ законодательства отмечается, что:

Законодательное определение предусматривает, помимо наказания за наиболее типичные действия, относящиеся к данному уголовному преступлению, возможность наказания за любой другой вид поведения, который на практике соответствует организаторской деятельности». Во время визита власти указали, что они хотели бы оставить за национальными судами ответственность за толкование данного положения. Однако Комиссия обращает внимание на ограничения такого законодательного подхода. Нынешняя широкая формулировка положения, которая может включать практически любую деятельность, не соответствует принципу правовой определенности. Таким образом, она предоставляет прокуратуре слишком широкие полномочия для преследования.<sup>54</sup>

51. Кроме того, совместимость правовых норм «с верховенством права [должна быть] обеспечена».<sup>55</sup> Ограничения не должны допускать произвольного применения.<sup>56</sup> Законодательство «должно обеспечивать меру правовой защиты от произвольного вмешательства государственных органов в права, гарантированные Конвенцией. В вопросах, затрагивающих основные права, противоречило бы верховенству закона, одному из основных принципов демократического общества, закрепленному в Конвенции, если бы юридическая свобода усмотрения, предоставленная исполнительной власти, была выражена в терминах неограниченных полномочий. Следовательно, закон должен с достаточной ясностью определять объем таких дискреционных полномочий и порядок их осуществления».<sup>57</sup>

## **Б. Ограничение преследует законную цель**

52. Вмешательство или ограничение должно иметь законную цель, как указано в исчерпывающем перечне оснований для ограничения в международных стандартах. Ограничение должно служить законной цели, такой как поддержание национальной и общественной безопасности, однако такие цели не могут толковаться абстрактно. Несмотря на то, что цель конкретного законодательного акта может быть законной, положения, «которые допускают вмешательство в

---

<sup>52</sup> *Де Гроот против Нидерландов*, Комитет ООН по правам человека, № 578/1994, 14 июля 1995 года, и *The Sunday Times против Великобритании*, Заявление № 6538/74, п. 49.

<sup>53</sup> *Перинчек против Швейцарии* (Большая палата), заявление № 27510/08, 15 октября 2015 г., п. 131.

<sup>54</sup> Венецианская комиссия СЕ и БДИПЧ ОБСЕ, «Совместное мнение о положениях так называемого законодательного пакета «Остановить Сороса», которые непосредственно затрагивают НПО», [Венгрия] CDL-AD(2018)013, Страсбург, 25 июня 2018 года, пункт 73.

<sup>55</sup> *Бельге против Турции*, заявление № 50171/09, 6/12/2016, 6 декабря 2016 г., п. 28.

<sup>56</sup> Венецианская комиссия и БДИПЧ ОБСЕ, Совместные руководящие принципы по свободе объединения, Исследование № 706/2012 OSCE/ODIHR Legis-Nr: GDL-FOASS/263/2014, CDL-AD(2014)046, 17 December 2014, para. 109.

<sup>57</sup> *Ассоциация Ислам-Иттихад и другие против Азербайджана*, Заявление № 5548/05, 13 ноября 2014 г., п. 44.

права, закрепленные в Конвенции, должны толковаться ограничительным образом».<sup>58</sup> Для этого необходимо, чтобы государство представило достаточно достоверные доказательства того, что поведение действительно угрожает национальной и общественной безопасности.

53. Европейский суд по правам человека постановил, что закон, предусматривающий уголовную ответственность за содействие несанкционированному проживанию иностранца, может служить законной цели предотвращения беспорядков или преступлений.<sup>59</sup> Однако, как подчеркивают Венецианская комиссия и БДИПЧ ОБСЕ, законные цели не должны использоваться в качестве предлога для контроля НПО или ограничения их возможностей выполнять свою законную работу, а также в качестве средства, препятствующего подаче ходатайства о предоставлении убежища.<sup>60</sup>
54. По мнению Комитета ООН по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, «пересечение границы страны несанкционированным образом или без надлежащих документов, или просрочка разрешения на пребывание не является преступлением. Криминализация нелегального въезда в страну превышает законные интересы государств-участников по контролю и регулированию нелегальной миграции и приводит к ненужным задержаниям. Хотя нелегальный въезд и пребывание могут представлять собой административные правонарушения, они сами по себе не являются преступлениями против личности, имущества или национальной безопасности».<sup>61</sup>

## **В. Ограничение является необходимым и соразмерным**

55. Ограничение должно быть необходимым и соразмерным. Как отметил Специальный докладчик по вопросу о правах на свободу мирных собраний и объединений, государства, стремящиеся ограничить право на свободу объединений, должны доказать наличие острой социальной необходимости в этом.<sup>62</sup> В случае возникновения такой острой социальной необходимости «государства должны обеспечить, чтобы любые ограничительные меры не выходили за рамки того, что приемлемо в «демократическом обществе». В этой связи, многолетняя судебная практика утверждает, что демократические общества существуют только там, где есть «плюрализм, терпимость и широта взглядов». Следовательно, государства не могут подрывать само существование этих качеств, ограничивая эти права».<sup>63</sup>

56. Как отмечает БДИПЧ/ОБСЕ,

Слово «необходимость» не означает «абсолютно необходимый» или «непременный», но и не является гибким, как термины «полезный» или «подходящий»: вместо этого термин означает, что для вмешательства

<sup>58</sup> *Перинчек против Швейцарии*, Заявление № 27510/08 (Большая палата), 15 октября 2015 г., п. 151.

<sup>59</sup> См. *Маллах против Франции*, Заявление № 29681/08, 10 ноября 2011 г.

<sup>60</sup> Венецианская комиссия СЕ и БДИПЧ ОБСЕ, «Совместное мнение о положениях так называемого законодательного пакета «Остановить Сороса», которые непосредственно затрагивают НПО», [Венгрия] CDL-AD(2018)013, Страсбург, 25 июня 2018 года, пункт 80.

<sup>61</sup> Комитет ООН по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, «Общий комментарий № 2 о правах трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом и членов их семей», UN Doc. CMW/C/GC/2, 28 августа 2013 года, пункт 24.

<sup>62</sup> Совет по правам человека ООН, «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и объединений Майны Киан», UN Doc. A/HRC/20/27, 21 мая 2012, п. 17.

<sup>63</sup> Там же.

должна существовать «острая социальная необходимость». Ограничение, оправданное лишь тем, что его существование и применение на практике обеспечивает полезный инструмент для достижения социального блага, неприемлемо. Закон и его применение должны быть убедительно обоснованы.<sup>64</sup>

57. Руководящие принципы БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии далее предусматривают, что:

Принцип необходимости в демократическом обществе требует, чтобы существовал справедливый баланс между интересами лиц, осуществляющих право на свободу объединения, самих объединений и интересами общества в целом. Поэтому необходимость ограничений должна быть тщательно взвешена и основана на убедительных доказательствах. Всегда выбирается вариант с наименьшим вмешательством.<sup>65</sup>

58. Комитет ООН по правам человека подчеркнул, что «принцип соразмерности должен соблюдаться не только в законе, устанавливающем ограничения, но и административными и судебными органами при применении закона. Государства должны обеспечить оперативность любого разбирательства, связанного с осуществлением или ограничением этих прав, и предоставление обоснований для применения ограничительных мер».<sup>66</sup> Государственные органы должны быть в состоянии продемонстрировать, что мера действительно может быть эффективной для достижения законной цели, и что она отвечает на острую социальную необходимость.<sup>67</sup>

59. Управление ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН), например, четко заявило, что:

усиление мер по охране границ [которые включают меры по криминализации] на географически ограниченных территориях часто приводит к перемещению маршрутов незаконного ввоза на другие границы, способы незаконного ввоза или на другие маршруты. Если эти меры применяются изолированно, они не уменьшают количество незаконно ввезенных мигрантов или масштабы проблемы незаконного ввоза.<sup>68</sup>

Оно призвало к комплексному, многостороннему подходу, который должен включать в себя, в том числе, меры по ограничению спроса на лиц, занимающихся незаконным ввозом. В этой связи было указано, что:

Ограничение спроса на незаконный ввоз мигрантов может быть

<sup>64</sup> БДИПЧ ОБСЕ, «Заметка с изложением основных руководящих принципов свободы объединения с акцентом на неправительственные организации», п. 5.

<sup>65</sup> Венецианская комиссия и БДИПЧ ОБСЕ, Совместные руководящие принципы по свободе объединения, Исследование № 706/2012 OSCE/ODIHR Legis-Nr: GDL-FOASS/263/2014, CDL-AD(2014)046, 17 декабря 2014, п. 35.

<sup>66</sup> Комитет ООН по правам человека, «Общий комментарий № 27: Статья 12 (Свобода передвижения)», UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, 2 ноября 1999, п. 15.

<sup>67</sup> *Эрдогду и Инче против Турции* (Большая палата), Заявления № 25067/94, 25068/94, Европейский суд по правам человека (8 июля 1999 г.), п. 47.

<sup>68</sup> УНП ООН, «Глобальное исследование по незаконному ввозу мигрантов», 2018, 12.

достигнуто путем расширения возможностей для легальной миграции и повышения доступности легальных проездных документов и процедур. Увеличение доступности возможностей регулярной миграции в странах происхождения и лагерях беженцев, включая расширение бюро миграции и убежища в районах происхождения, сократит возможности для контрабандистов.<sup>69</sup>

60. Как было подчеркнуто в совместном заявлении нескольких мандатариев специальных процедур ООН, «поисково-спасательные операции, направленные на спасение людей на море, не могут представлять собой нарушение национального законодательства о пограничном контроле или нелегальной миграции, поскольку право на жизнь должно превалировать над национальным и европейским законодательством, двусторонними соглашениями и меморандумами о взаимопонимании и любыми другими политическими и административными решениями, направленными на борьбу с нелегальной миграцией».<sup>70</sup> Это право признать, что гуманитарная помощь мигрантам не должна наказываться, также включено в Глобальный договор по миграции.<sup>71</sup> Как подчеркнул Комиссар СЕ по правам человека, «любые ограничения, налагаемые государством на НПО, должны быть установлены законом, регулироваться объективными критериями и быть соразмерными законным целям, которые они преследуют, чтобы их осуществление могло контролироваться судами».<sup>72</sup>

## IV. Криминализация: практика

61. Представления о том, что НПО создают или способствуют созданию «фактора притяжения» и вступают в сговор с лицами, занимающимися незаконным ввозом, являются недоказанными<sup>73</sup> но они повлияли на общий климат недоверия к гражданскому обществу во многих государствах СЕ. Эти представления послужили важным оправданием для уголовных и соответствующих административных мер, принятых против НПО. Это также подвергло НПО риску преследования со стороны государственных органов и сделало их восприимчивыми к публичным нападениям и действиям самосуда.

### IV.1 Введение уголовной ответственности

62. Государства применяют целый ряд в общем последовательных принципов для помощи в определении целесообразности криминализации конкретного

---

<sup>69</sup> Там же.

<sup>70</sup> Совместное сообщение Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов; Специального докладчика по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания; Специального докладчика по вопросу о торговле людьми, особенно женщинами и детьми; Специального докладчика по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, Специального докладчика по вопросу о положении правозащитников и Независимого эксперта по вопросу о правах человека и международной солидарности, AL ITA 4/2019, 15 мая 2019 года, страница 4.

<sup>71</sup> Генеральная Ассамблея ООН, «Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и регулярной миграции», UN Doc. A/RES/73/195, 11 января 2019, п. 24(а).

<sup>72</sup> Комиссар СЕ по правам человека, «Спасенные жизни. Соблюденные права. Преодоление барьеров в вопросах защиты беженцев и мигрантов в Средиземноморье», июнь 2019 г., 39. См. также ОБСЕ, «Помощь беженцам в опасности – это обязанность, а не преступление, говорит глава ОБСЕ по правам человека», 20 июня 2019 г.

<sup>73</sup> Эудженио Кусумано и Маттео Вилла, «НПО по спасению на море: Притягивающий фактор нелегальной миграции?», Исследовательский доклад 2019/22, Институт Европейского университета, Центр перспективных исследований имени Роберта Шумана, Центр миграционной политики, 2019 г.

поведения. Например, в Болгарии учитываются такие факторы, как общественная опасность деяния, приемлемость его криминализации для населения, практическая возможность выявления и преследования деяния, а также более низкая эффективность других правовых средств борьбы с таким поведением. Аналогичным образом, в некоторых других странах (Хорватия, Эстония, Венгрия, Нидерланды, Польша, Португалия, Россия, Швейцария) обращение к уголовному праву следует принципу *ultima ratio* (регулирование в рамках уголовного права только в том случае, если невозможны менее эффективные средства контроля). *Ultima ratio* является частью конституционного принципа пропорциональности. В Норвегии соображения насчет криминализации основаны на принципе вреда (имеет ли поведение или действия достаточные вредные последствия для запрета и наказания). Принцип вреда ограничен принципом *ultima ratio* и принципом, согласно которому наказание должно применяться только в том случае, если польза от него явно превышает вредные последствия. Кроме того, второй целью наказания является предотвращение социальных беспорядков.<sup>74</sup>

## IV.2 Обоснования, используемые для криминализации действий НПО

### А. Криминализация миграции и мигрантов

63. Криминализация отдельных аспектов деятельности НПО стала возможной, во-первых, из-за криминализации миграции и самих мигрантов.<sup>75</sup> Несмотря на то, что сам акт поиска убежища является законным, а попытка въезда в страну без разрешения скорее считается административным нарушением, чем преступлением, для обозначения беженцев и других мигрантов часто используется слово «нелегальный».<sup>76</sup> Как было подчеркнуто Специальным докладчиком по вопросу о правах человека мигрантов:

Мнение многих заинтересованных сторон о мигрантах как о «нелегалах» является контрпродуктивным и не основывается ни на фактах, ни на положениях международного права. Хотя мигранты, прибывшие в Европейский Союз без документов, находятся в нелегальной ситуации (или «недокументированной» или «неразрешенной»), они не совершили преступного деяния. Концептуализация нелегальных мигрантов как «незаконных», несомненно, сыграла свою роль в применении задержания иммигрантов. Она также повлияла на восприятие мигрантов широкой общественностью, узаконивая политику, которая не соответствует гарантиям прав человека, и способствуя ксенофобии и дискриминации.<sup>77</sup>

64. Комиссар СЕ по правам человека подчеркнул, что:

Криминализация миграции и репрессивная политика задержания и высылки иностранцев серьезно влияют на защиту основных социальных

<sup>74</sup> От.ррр. nr. 90 (2003-2004), глава 7: «Принципы криминализации», 6.3.4.

<sup>75</sup> См. в целом Комиссар СЕ по правам человека, «Исследовательский доклад: Криминализация миграции в Европе: последствия для прав человека», CommDH/IssuePaper (2010)1.

<sup>76</sup> Катрин Даувернь, Делая людей нелегальными: что глобализация означает для миграции и права (Кембридж: Издательство Кембриджского университета, 2008).

<sup>77</sup> Франсуа Крепо, «Возложение надежд на мобильность на протяжении жизни одного поколения: продолжение регионального исследования по вопросам управления внешними границами Европейского союза и его влияния на права человека мигрантов», Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов Франсуа Крепо, UN Doc A/HRC/29/36, 8 мая 2015 года, п. 72.

прав нелегальных мигрантов, не в последнюю очередь потому, что они создают общую атмосферу подозрительности и неприятия нелегальных мигрантов среди тех, кто должен предоставлять социальные услуги. Нелегальные мигранты слишком часто воспринимаются как мошенники, лжецы, нарушители социальных льгот или лица, крадущие рабочие места у граждан страны. В таких условиях сотрудники правоохранительных органов, отвечающие за борьбу с «нелегальной иммиграцией», часто испытывают трудности с признанием нелегального мигранта жертвой нарушения прав человека, нуждающейся в защите.<sup>78</sup>

65. Однако важно напомнить, что согласно международному праву, человек имеет право покинуть любую страну, включая свою собственную<sup>79</sup> (свобода передвижения), и имеет право добиваться въезда в любую страну. Хотя государство может определять, кому разрешить въезд, оно не может допускать дискриминацию при принятии таких решений и не может препятствовать просителям убежища в получении убежища. Что касается беженцев, Конвенция ООН о статусе беженцев (1951) и Протокол к ней 1967 года в статье 31(1) конкретно предусматривают, что «государства не должны налагать наказания за незаконный въезд или присутствие на беженцев, которые, прибыв непосредственно с территории, где их жизни или свободе угрожала опасность... въезжают или находятся на их территории без разрешения». Более того, в статье 5 Протокола ООН о незаконном ввозе мигрантов прямо говорится, что «мигранты не подлежат уголовному преследованию» за то, что они были незаконно ввезены.
66. Более того, криминализация присутствия иностранцев на территории страны не отменяет обязательства государств обеспечить соблюдение их основных прав человека, включая доступ к необходимым для человеческого достоинства вещам, таким как пища, жилье и медицинское обслуживание, право на частную и семейную жизнь и защиту от пыток, бесчеловечного и унижающего достоинство обращения и наказания.
67. Когда въезд мигрантов на территорию считается «незаконным», работа НПО по оказанию столь необходимой гуманитарной поддержки может быть ошибочно истолкована как форма пособничества или соучастия в «незаконности» ситуации с мигрантами.<sup>80</sup>

## **Б. Использование уголовно-правовых основ незаконного ввоза мигрантов**

68. Зачастую государства используют законы, направленные против лиц, занимающихся незаконным ввозом мигрантов, для преследования тех, кто оказывает гуманитарную поддержку.
69. Источником национального законодательства, криминализирующего поддержку НПО беженцам и другим мигрантам, является Конвенция ООН против

---

<sup>78</sup> Комиссар СЕ по правам человека, «Без документов, но не без прав: основные социальные права нелегальных мигрантов», 20 августа 2015 г. См. также Комиссар СЕ по правам человека, «Позиции по правам нелегальных мигрантов», CommDH/PositionPaper(2010)5, 24 июня 2010 г.

<sup>79</sup> Статья 2 Протокола № 4 к ЕКПЧ; ст. 12(4), МПГПП. См. также Комитет ООН по правам человека, Общий комментарий № 27: Статья 12 (Свобода передвижения), UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, 2 ноября 1999 г.

<sup>80</sup> Лина Восилоте и Анне-Линде Йоки, «Интеграция: Социальная интеграция не имеющих документов мигрантов», Дискуссионный обзор ReSOMA, ноябрь 2018



транснациональной организованной преступности и дополнительные протоколы к ней. Протоколы устанавливают различие между торговлей людьми и незаконным ввозом мигрантов, причем последний не предполагает причинения вреда перевозимым лицам. Протокол ООН против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху предназначен для предотвращения и борьбы с незаконным ввозом мигрантов. Он определяет преступление незаконного ввоза мигрантов как «обеспечение, с целью получения, прямо или косвенно, финансовой или иной материальной выгоды, незаконного въезда какого-либо лица в государство-участник, гражданином или постоянным жителем которого это лицо не является».<sup>81</sup> Сторонам Протокола предлагается ввести уголовную ответственность за незаконный ввоз мигрантов, а также за получение разрешения на незаконное пребывание, а также за изготовление, получение или предоставление поддельных проездных документов или удостоверений личности с целью создания условий для незаконного ввоза мигрантов. Что касается элемента состава преступления «финансовая или иная материальная выгода»,<sup>82</sup> УНП ООН пояснило, что:

Включение финансовой или иной материальной выгоды в качестве составного элемента преступления, связанного с незаконным ввозом мигрантов, ясно указывает на то, что Протокол о незаконном ввозе мигрантов нацелен на борьбу с теми – особенно организованными преступными группами – кто стремится получить выгоду от незаконного ввоза мигрантов. Это также подтверждается в подготовительных материалах Протокола, где говорится, что «намерение заключалось в том, чтобы включить деятельность организованных преступных групп, действующих с целью получения прибыли, но исключить деятельность тех, кто оказывал поддержку мигрантам по гуманитарным причинам или на основе близких семейных связей».<sup>83</sup>

70. Порог «выгоды» в Протоколе ООН против незаконного ввоза определяется как получение, «прямо или косвенно, финансовой или иной материальной выгоды».<sup>84</sup> Его намерением было преследовать организованные преступные группы, действующие в корыстных целях, однако, как утверждается, «эта бинарность корысть/гуманитарные цели проблематична, поскольку она основывается на предпосылке, что действия в корыстных целях не могут быть гуманитарными. Организация может действовать, руководствуясь 'гуманитарными соображениями', но при этом получать за это компенсацию».<sup>85</sup> Это может быть особенно проблематично для профессионального персонала, работающего в

---

<sup>81</sup> Протокол ООН против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху (принят 12 декабря 2000 года, вступил в силу 28 января 2004 года), ст. 3(а).

<sup>82</sup> Там же.

<sup>83</sup> УНП ООН, «Глобальное исследование по незаконному ввозу мигрантов», 2018, 18. См. также Генеральная Ассамблея ООН, «Пояснения к подготовительным документам переговоров по Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности и протоколам к ней», Доклад Специального комитета по разработке конвенции против транснациональной организованной преступности о работе его сессий 1-11, Приложение, UN Doc. A/55/383/Add.1, 3 ноября 2000 года, пункт. 92: «В подготовительных материалах следует также указать, что ссылка на «финансовую или иную материальную выгоду» в качестве элемента преступлений, указанных в пункте 1, была включена для того, чтобы подчеркнуть, что намерением было охватить деятельность организованных преступных групп, действующих с целью получения прибыли, но исключить деятельность тех, кто оказывает поддержку мигрантам по гуманитарным причинам или на основе близких семейных связей. Данный Протокол не имел намерения криминализировать деятельность членов семьи или групп поддержки, таких как религиозные или неправительственные организации». См. также, УНП ООН, «Концепция «финансовой или иной материальной выгоды» в Протоколе о незаконном ввозе мигрантов», Исследовательский доклад, Вена, 2017.

<sup>84</sup> УНП ООН, «Концепция «финансовой или иной материальной выгоды» в Протоколе о незаконном ввозе мигрантов», Исследовательский доклад, 2017.

<sup>85</sup> Центр изучения беженцев Оксфордского университета (ЦИБ), «Декриминализация 'гуманитарного незаконного ввоза'», Исследование в кратком изложении 6, март 2017 г.

гуманитарных организациях, который получает вознаграждение за свою работу. В связи с этим некоторые призывают толковать «финансовую или иную материальную выгоду» узко, ограничиваясь контекстами необоснованного обогащения или прибыли.<sup>86</sup>

71. Принятый Европейским Союзом пакет мер по содействию,<sup>87</sup> включающий Директиву и Рамочное решение, который формально обеспечивает выполнение Протокола ООН против незаконного ввоза и требует от государств-членов ЕС криминализации определенных действий, связанных с незаконным ввозом и торговлей людьми, включая намеренное содействие незаконному въезду или транзиту через государство-член, а также намеренное содействие незаконному пребыванию, не содержит обязательного исключения для действий, носящих гуманитарный характер. В статье 1(1)(а) Директивы о содействии, определяющей преступление содействия въезду и транзиту, отсутствует элемент финансовой и иной материальной выгоды, поэтому она создает широкие возможности для криминализации и противоречит статье 6 Протокола ООН против незаконного ввоза.<sup>88</sup> Статья 1(1)(b) Директивы о содействии, напротив, требует наличия мотива прибыли для проживания и пребывания. Государства могут исключить из Статьи 1(1)(а) действия гуманитарного характера, но они не обязаны это делать. Директива не содержит определения «намеренного содействия» незаконному въезду или проживанию.
72. Несколько государств-членов ЕС ввели гуманитарные исключения для всех или части запрещенных действий, но большинство не сделало этого.<sup>89</sup> Более того, некоторые государства криминализировали действия, связанные с проживанием или пребыванием, якобы предусматривая уголовную ответственность сверх того, что требуется Директивой о содействии. При отсутствии гуманитарных исключений некоторые государства позволяют учитывать гуманитарный контекст деяния в случае необходимости (Португалия) или в качестве формы смягчения или при вынесении приговора (Польша, Швеция, Швейцария, Великобритания). Некоторые страны, такие как Венгрия и Португалия, рассматривают действия, совершенные «в корыстных целях», как отягчающие обстоятельства для целей вынесения приговора.
73. Норвегия, которая связана Директивой 2002/90/ЕС своим участием в Шенгенском праве, отменила положение о «финансовой выгоде» в качестве предварительного условия для незаконного ввоза людей, чтобы привести норвежское законодательство в соответствие с Директивой, что фактически ограничивает возможности гражданского общества.<sup>90</sup> Раздел 108(б) Закона об иммиграции 2008 года был введен позднее и в нем предусмотрено, что лицо, оказывающее гуманитарную помощь иностранному гражданину, незаконно проживающему в стране, не подлежит наказанию за пособничество и подстрекательство к

---

<sup>86</sup> Лина Восилюте и Кармине Конте, «Подавление НПО и волонтеров, помогающих беженцам и другим мигрантам», Исследовательская социальная платформа по миграции и убежищу (ReSOMA), окончательный сводный отчет, июнь 2019, 19.

<sup>87</sup> Совет ЕС, Директива 2002/90/ЕС от 28 ноября 2002 года, определяющая содействие несанкционированному въезду, транзиту и проживанию, OJ L 328, 5 декабря 2002 года; Совет ЕС, Рамочное решение от 28 ноября 2002 года об укреплении уголовной системы для предотвращения содействия несанкционированному въезду, транзиту и проживанию (2002/946/JHA), OJ L 328, 5 декабря 2002 года.

<sup>88</sup> Серхио Каррера, Лина Восилюте, Стефани Смяловски, Дженнифер Оллсоп и Габриэлла Санчес, «Обновленное исследование 'Соответствие целям?'». Директива о содействии и криминализация гуманитарной помощи нелегальным мигрантам», Исследование для Комитета ЕП по петициям (PETI), Европейский парламент, декабрь 2018г, 29.

<sup>89</sup> См., Европейская комиссия, «REFIT (Программа соответствия и выполнения нормативных показателей) Оценка правовой базы ЕС против содействия несанкционированному въезду, транзиту и проживанию: Пакет мер по содействию (Директива 2002/90/ЕС и Рамочное решение 2002/946/JHA), SWD (2017) 117 окончательный», рабочий документ персонала Комиссии, Брюссель, 22 марта 2017 г.

<sup>90</sup> Innst. O. nr 57 (2004-2005).

незаконному проживанию, за исключением случаев, когда (a) данное лицо намеревалось помочь иностранному гражданину уклониться от обязанности покинуть страну и (b) помощь затруднила для властей осуществление высылки иностранного гражданина.<sup>91</sup> В подготовительных материалах указывается, что только в исключительных обстоятельствах лицо может быть подвергнуто наказанию за оказание гуманитарной помощи иностранному гражданину, незаконно проживающему на территории страны, и что предоставление жилья, продуктов питания и медицинских услуг является законным.<sup>92</sup> По мнению практиков и специалистов, закон является расплывчатым, предоставляя значительную свободу действий полиции и административным органам. Эксперты в области права отмечают, что данное положение может иметь сдерживающий эффект, создавая у общественности ложное впечатление, что пространство для оказания гуманитарной помощи более узкое, чем то, которое на самом деле предполагал Парламент.<sup>93</sup> НПО, опрошенные в рамках данного исследования, пояснили, что закон особенно расплывчат в вопросе предоставления жилья - формы помощи, которая может быть истолкована как препятствование депортации. Совиг<sup>94</sup> сравнивает это с оказанием помощи и пособничеством лицам, скрывающимся от уголовного правосудия, с целью избежать тюремного заключения. В обеих ситуациях общественный интерес криминализации подразумевает, что скрываться негде, поэтому беглеца вынуждают раскрыться. Однако эти случаи отличаются, поскольку при предоставлении убежища и тем самым укрытии иммигрантов, помимо других мотивов, скорее всего, присутствует и гуманитарный мотив. Препятствование депортации может рассматриваться как (более или менее преднамеренный) побочный эффект действий, основной целью которых является помощь уязвимым людям с предоставлением места для проживания. То, что полиция по-прежнему неохотно принимает правовые меры против лиц, оказывающих помощь иммигрантам, нелегально проживающим в Норвегии, таким образом, что это может подпадать под действие положения о криминализации, означает, что границы закона не прояснены.

74. Те государства, которые ввели исключения, приняли смесь часто противоречивых определений, некоторые из которых слишком расплывчаты, и вызывают дискуссии о том, что может являться «подлинной» или «чистой» гуманитарной помощью,<sup>95</sup> или что может являться «финансовой выгодой». Действительно, некоторые страны, в которых были приняты гуманитарные исключения, такие как Греция и Италия,<sup>96</sup> являются местами, где криминализация деятельности НПО была наиболее проблематичной, учитывая узкое толкование, данное гуманитарной помощи, и применение ограничений к гуманитарным исключениям.

75. Даже в тех государствах, которые ввели требования о «финансовой выгоде» для

<sup>91</sup> Английский перевод Закона об иммиграции доступен на сайте: <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2008-05-15-35>

<sup>92</sup> Prop. 141 L (2010-2011, available at: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-141-l-20102011/id649670/>

<sup>93</sup> Karl Harald Søvig, 'Straffansvar og straffeforfølgning av humanitære hjelpere ved ulovlig opphold', in Johansen, Uglevik, Franco (eds), *Krimigrasjon? Den nye kontrollen av de fremmede*, Oslo: Universitetsforlaget 2013.

<sup>94</sup> Karl Harald Søvig, 'Straffansvar og straffeforfølgning av humanitære hjelpere ved ulovlig opphold', in Johansen, Uglevik, Franco (eds.), *Krimigrasjon? Den nye kontrollen av de fremmede*, Oslo: Universitetsforlaget 2013.

<sup>95</sup> См., Серхио Каррера, Валсамис Мицилегас, Дженнифер Оллсопп и Лина Восилюте, *Полицейское преследование гуманитаризма: Политика ЕС против незаконного ввоза людей и его влияние на гражданское общество* (Харт, 2019); Лина Восилюте и Кармине Конте, «Подавление НПО и волонтеров, помогающих беженцам и другим мигрантам», Исследовательская социальная платформа по миграции и убежищу (ReSOMA), окончательный сводный отчет, июнь 2019.

<sup>96</sup> See Европейская комиссия, «Исследование по оценке и анализу воздействия предложения о пересмотре правовой базы ЕС, связанной с содействием незаконной миграции (незаконному ввозу мигрантов)», подготовленное ICF International для Европейской комиссии, март 2016 г., 29-32.

положений о незаконном ввозе, чтобы избежать криминализации чисто гуманитарной работы, исключение было сформулировано узко, уголовное законодательство применялось узко, и непрофессиональные лица были признаны нарушившими законодательство, например, за сдачу в аренду недвижимости беженцам и другим мигрантам. Положение сотрудника, получающего зарплату от гуманитарной организации (и в этом отношении работающего ради финансовой выгоды), также может быть неопределенным, учитывая расплывчатые положения многих национальных законов.

76. Например, во Франции исключение для гуманитарной помощи, расширенное в 2012 году и уточненное Конституционным судом, не полностью отменило «*délit de solidarité*», поскольку содействие пересечению границы остается незаконным.<sup>97</sup> Реформы французского законодательства об убежище и иммиграции,<sup>98</sup> проведенные в сентябре 2018 года, добавили «гуманитарную оговорку», включенную в статью L. 622-4 Кодекса о въезде и пребывании иностранцев и праве на убежище. Однако остаются два ограничения. Во-первых, новая статья L. 622-4 не распространяет гуманитарную оговорку на помощь при нелегальном въезде. Таким образом, помощь в нелегальном въезде остается уголовно наказуемой независимо от ее цели, и даже если такая помощь была оказана в гуманитарных целях.<sup>99</sup> Во-вторых, поправки от сентября 2018 года устанавливают в качестве критерия исключения «*исключительно гуманитарную цель*», а не «гуманитарную цель». Добавление наречия «исключительно» может побудить уголовные суды к ограничительному толкованию исключения.<sup>100</sup>
77. В Греции гуманитарное исключение применяется только к помощи мигрантам, оказавшимся в беде на море; помощь на суше не включена.<sup>101</sup> Иначе обстоит дело в Италии, где спасательная деятельность и гуманитарная помощь освобождаются только в отношении действий, происходящих на ее территории (таким образом, не охватывая действия, связанные с НПО, оказывающей поддержку мигрантам в пересечении территории страны, будь то по суше или по морю).<sup>102</sup>

## **В. Организованная преступность, отмывание денег и преступления, связанные с безопасностью**

78. Борьба с незаконным ввозом является преобладающим нарративом для

---

<sup>97</sup> См., например, решения Апелляционного суда Экс-ан-Прованса в августе и сентябре 2017 года в отношении Седрика Эрру и Пьера-Алена Маннони из *Roya Citoyenne*, которые постановили, что исключение из гуманитарной помощи ограничивается обстоятельствами для обеспечения достойных и приличных условий жизни и не распространяется на помощь беженцам для уклонения от иммиграционного контроля. См. также решение Конституционного суда от 6 июля 2018 года, *Conseil constitutionnel, Décision n° 2018-717/718 QPC*, 6 июля 2018.

<sup>98</sup> Закон № 2018-778 от 10 сентября 2018 года о контролируемой иммиграции, эффективном предоставлении убежища и успешной интеграции.

<sup>99</sup> В соответствии с единственным очень ограничительным исключением уголовного освобождения в случаях необходимости, введенным статьей L. 127-7 Уголовного кодекса, но требующим наличия «текущей и неминуемой» опасности.

<sup>100</sup> См. в целом Лина Восилоте и Кармине Конте, «Подавление НПО и волонтеров, помогающих беженцам и другим мигрантам», Исследовательская социальная платформа по миграции и убежищу (ReSOMA), окончательный сводный отчет, июнь 2019.

<sup>101</sup> Серхио Каррера, Лина Восилоте, Стефани Смяловски, Дженнифер Олсopp и Габриэлла Санчес, «Обновленное исследование 'Соответствие целям?'». Директива о содействии и криминализация гуманитарной помощи нелегальным мигрантам», Исследование для Комитета ЕП по петициям (PETI), Европейский парламент, декабрь 2018г, 37, 41. Обратите внимание, однако, на судебное преследование Салама Камаль-Альдина, основателя Team Humanity, за незаконную перевозку нелегальных мигрантов на греческую территорию без разрешения, причем исключение, как утверждается, не применяется, поскольку спасение в море было якобы предлогом для совершения преступления [Global Legal Action Network (GLAN), «Дело против Греции подано в Страсбургский суд в связи с подавлением деятельности гуманитарных организаций», 18 апреля 2019].

<sup>102</sup> Серхио Каррера, Лина Восилоте, Стефани Смяловски, Дженнифер Олсopp и Габриэлла Санчес, «Обновленное исследование 'Соответствие целям?'». Директива о содействии и криминализация гуманитарной помощи нелегальным мигрантам», Исследование для Комитета ЕП по петициям (PETI), Европейский парламент, декабрь 2018г, 37.

предпринимаемых в последнее время усилий по криминализации. Однако это не единственный нарратив. Некоторые государства криминализировали действия, связанные с получением пожертвований в виде денег и предметов из частных источников, используя законодательство об организованной преступности, касающееся отмывания денег и мошенничества (Греция). Например, в августе 2018 года сотрудники Международного центра экстренного реагирования (ERCI) в Греции были арестованы и обвинены в незаконном ввозе людей, шпионаже и членстве в преступной организации.<sup>103</sup> Они были обвинены в нескольких уголовных преступлениях, которые, помимо помощи контрабандистам, включают шпионаж, членство в преступной организации и отмывание денег, и в случае признания их виновными им грозит 25 лет тюрьмы.

79. В Великобритании активисты, участвовавшие в мирном протесте с целью предотвратить взлет депортационного самолета в аэропорту Стэнстед, были привлечены к ответственности за преступления, связанные с терроризмом, в соответствии с Законом об авиационной и морской безопасности, хотя эти лица не были признаны имевшими «тяжкие намерения», требующие наказания в виде лишения свободы, и были признаны мотивированными «истинными причинами».<sup>104</sup> В феврале 2019 года пять специальных докладчиков ООН подвергли критике применение правительством Великобритании законодательства о безопасности, связанного с терроризмом, заявив, что это нарушает право на мирный протест.<sup>105</sup> Активисты, выступающие против депортации, были арестованы и в других странах-членах СЕ (Исландия, Швеция).

### **Г. Криминализация как продолжение общего подавления НПО**

80. Криминализации гуманитарных работников, оказывающих поддержку беженцам и другим мигрантам, также способствовала давно существующая в некоторых государствах практика использования уголовного права для препятствования деятельности НПО в целом; это, например, имеет долгую историю в отношении преступлений, связанных с терроризмом, национальной безопасностью и уголовных обвинений в клевете, выдвигаемых против правозащитников за их повседневную работу по оспариванию правительственной политики. Противодействие помощи мигрантам, возможно, является просто новой формой старой практики привлечения НПО к уголовной ответственности с целью ограничения их деятельности.
81. В Турции, по данным нескольких источников, с которыми были проведены консультации, общее подавление НПО, занимающихся защитой прав человека, включая признание некоторых НПО сторонниками террористических организаций, оказало последующее воздействие на несколько НПО, поддерживающих беженцев и мигрантов. В последние годы усилились репрессии в отношении НПО, поддерживающих мигрантов, особенно тех, которые занимаются правозащитной деятельностью. По мнению некоторых НПО, поддерживающих беженцев, это объясняется желанием правительства не допустить негативной огласки, чтобы не

<sup>103</sup> См. например, Кармине Конте и Шон Биндер, «Стратегический процесс: роль ЕС и международного права в криминализации гуманизма», Аналитическая справка ReSOMA, июль 2019, 10.

<sup>104</sup> Дэмиен Гейл, «Стэнстед 15: активистам, осужденным за преступления, связанные с терроризмом, не грозит тюрьма», *Гардиан*, 6 февраля 2019 г.

<sup>105</sup> УВКПЧ, «Великобритания должна прекратить непропорциональное использование законов о безопасности после осуждения 15 человек из Стэнстеда, говорят эксперты ООН по правам человека», 6 февраля 2019.

повредить соглашению между ЕС и Турцией, а также принимая во внимание новую динамику, возникшую в результате вмешательства Турции в Сирии.

### IV.3 Расследования, аресты и преследования

82. Большинство из проанализированных уголовных дел связаны с содействием въезду или транзиту мигрантов, меньшее число дел связано с содействием пребыванию или проживанию и другими основаниями. Как ни странно, сообщается о значительном увеличении числа арестов представителей гражданского общества в период с 2015 по 2018 год несмотря на то, что число «нелегальных» мигрантов, въезжающих в Европу, постепенно сокращается.<sup>106</sup>
83. НПО, их сотрудники и волонтеры подвергались расследованиям, а некоторые из них были привлечены к ответственности за оказание помощи людям в въезде на территорию государства без предварительного разрешения. Это касалось, в частности, спасения на море (Греция, Италия, Мальта),<sup>107</sup> несмотря на обязанность спасать людей, терпящих бедствие, установленную конвенциями по морскому праву.<sup>108</sup> Например, в Италии в марте 2019 года против испанской НПО Proactiva Open Arms были выдвинуты обвинения в содействии нелегальной иммиграции, когда организация не выполнила указания итальянского морского спасательно-координационного центра о возвращении спасенных мигрантов в Ливию. НПО не хотела быть участником действий, приравняемых к выдворению, учитывая то, что было известно о ситуации, с которой мигранты могли столкнуться после возвращения в Ливию.
84. Большинство НПО, занимающихся поиском и спасением на море, были вынуждены серьезно ограничить свою работу. В Греции 14 января 2016 года Салам Камаль-Альдин, основатель организации Team Humanity, которая долгое время сотрудничала с Греческой береговой охраной при спасении на море, был арестован вместе с другими лицами за совершение преступления в виде незаконной перевозки нелегальных мигрантов на греческую территорию без разрешения. Судьи отметили, что для совершения преступления они использовали «спасение как предлог». Лодка и спасательное оборудование на борту были конфискованы. Обвиняемые были оправданы судом Митилиене на Лесбосе спустя более двух лет, хотя лодка так и не была возвращена.<sup>109</sup> На момент написания данного материала жалоба в Европейский суд по правам человека по поводу преследования НПО находилась на рассмотрении.<sup>110</sup> Салам Камаль-Альдин был повторно арестован греческими властями в декабре 2019 года по обвинению в «общественной угрозе».
85. Кроме того, отдельным лицам были предъявлены обвинения в совершении уголовных преступлений в сухопутных делах, например, за перевозку в автомобиле (Дания, Франция, Нидерланды) или оказание иной помощи в пересечении границы (Германия, Швеция, Великобритания), а также за соучастие в попытке незаконного ввоза мигрантов путем предоставления мобильных телефонов и содействия

<sup>106</sup> Лина Восилюте и Кармине Конте, «Подавление НПО и волонтеров, помогающих беженцам и другим мигрантам», Исследовательская социальная платформа по миграции и убежищу (ReSOMA), окончательный сводный отчет, июнь 2019, 32.

<sup>107</sup> См. FRA, «Обновление 2019 года – суда НПО, участвующие в поиске и спасении в Средиземном море и уголовных расследованиях», июнь 2019 г.

<sup>108</sup> См. Международную конвенцию по охране человеческой жизни на море 1974 года, Конвенцию о спасании на море 1979 года и Конвенцию ООН по морскому праву 1982 года.

<sup>109</sup> Лина Восилюте, «Стратегические судебные процессы: формулирование претензий, чтобы остановить полицейское преследование гуманизма», ReSOMA, Заключительный сводный обзор политических вариантов, (готовится к публикации).

<sup>110</sup> Глобальная сеть правовых действий (GLAN), «Дело против Греции подано в Страсбургский суд в связи с подавлением деятельности гуманитарных организаций», 18 апреля 2019 г.

платежам Western Union мигрантам, планирующим пересечь границу (например, Бельгия). Активисты, которые пытались обратить внимание полиции на присутствие уязвимых мигрантов, сами подвергались судебному преследованию. В Хорватии, когда семья афганцев попала в снежную бурю после пересечения границы с Сербией, они отправили сообщение в «Are You Syrious» (AYS), хорватскую волонтерскую организацию, помогающую беженцам. Волонтеры AYS немедленно проинформировали полицию и отправили добровольца в ближайший полицейский участок, чтобы встретиться с семьей Хуссини. Волонтер, благодаря прямому контакту с полицией, помог семье начать процедуру получения убежища в соответствии с хорватским законодательством. Затем волонтера уведомили, что ему будет предъявлено обвинение в оказании помощи иностранцам в незаконном пересечении границы.<sup>111</sup> В Норвегии в 2015 году были произведены три ареста во время ситуации в Сторскоге, когда норвежский пограничный переход с Россией в Сторскоге в течение нескольких недель неожиданно стал пунктом приема более 5000 просителей убежища. Три активиста – Эйрик Нильсен, Мерете Эрикссон и Мерете Нордхус - были членами организации «Беженцы, добро пожаловать в Арктику» и приезжали в центры приема на частных автомобилях, чтобы перевезти вновь прибывших просителей убежища в церковное убежище в соседнем городе, прежде чем их могли депортировать. Они были временно арестованы и оштрафованы на 500 евро каждый в соответствии с пунктом 4 (а) статьи 108 Закона об иммиграции, а Нордхус получил дополнительный штраф за препятствование работе государственного служащего в соответствии со статьей 156 Уголовного кодекса. В конечном итоге дела были прекращены.

86. Находясь на территории, НПО и особенно автономные движения солидарности становятся объектами преследований со стороны государственных чиновников, а также определенных слоев общества. Работники НПО подвергались преследованиям во время предоставления пищи, крова и чистой воды в неформальных лагерях или на улицах, а некоторые лица подвергались уголовному наказанию за раздачу пищи, предоставление крова и медицинской помощи. Дополнительные правонарушения, не связанные с положениями об облегчении въезда, произвольно используются для запугивания и иногда преследования лиц, оказывающих помощь в знак солидарности. К ним относятся преступления, связанные с неуважением (статья L. 433-5 Уголовного кодекса), оскорблением и клеветой (статья 29 Закона о свободе прессы от 29 июля 1881 года), бунтом (статья L. 433-6 Уголовного кодекса) и насилием в отношении сотрудника правоохранительных органов (статья 222-13 Уголовного кодекса).<sup>112</sup> Например, мэр города Кале (Франция) ввел уголовную ответственность за раздачу продуктов питания, чтобы предотвратить образование нового лагеря в районе, где был снесен предыдущий.<sup>113</sup> Однако суды быстро приостановили действие приказа, постановив, что данная мера (лишение уязвимого населения пищи) не была соразмерна цели сдерживания создания нового лагеря.<sup>114</sup> Также во Франции были арестованы волонтеры НПО, работающие на «Каритас Франс», за то, что привели мигрантов в штаб-квартиру НПО в Кале для принятия душа. Подобным образом,

<sup>111</sup> Майури Анупинди, «Гуманитарная помощь никогда не является преступлением: Сопrotивление репрессиям за работу по оказанию помощи», UUSC, 30 июля 2018.

<sup>112</sup> Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), Avis, *Mettre fin au délit de solidarité*, 18 May 2017.

<sup>113</sup> Мэр города Кале, *Арест 2 марта 2017 года*, онлайн: [https://www.gisti.org/IMG/pdf/arrete\\_2017-03-02\\_calais-maire.pdf](https://www.gisti.org/IMG/pdf/arrete_2017-03-02_calais-maire.pdf). См. также письмо об отказе от предложения о предоставлении места для раздачи питания: [https://www.gisti.org/IMG/pdf/lettre\\_2017-03-09\\_calais-maire.pdf](https://www.gisti.org/IMG/pdf/lettre_2017-03-09_calais-maire.pdf).

<sup>114</sup> Conseil d'État, 'Conditions d'accueil des migrants à Calais', décision contentieuse, 31 July (https://www.conseil-etat.fr/actualites/actualites/conditions-d'accueil-des-migrants-a-calais).

волонтеры НПО были арестованы за раздачу продовольствия в Париже и за раздачу продовольствия вне специально отведенных зон в Италии.<sup>115</sup> Законы об общественном порядке, санитарных нормах питания, безопасности и других основаниях непропорционально часто применяются против гуманитарных организаций (Италия, Франция).<sup>116</sup> Отдельные лица также были обвинены в укрывательстве иностранцев за то, что приводили мигрантов домой на кофе и печенье (Дания). Швейцарский пастор, предоставивший деньги и кров бездомному просителю убежища, которому было отказано в нем, был обвинен в содействии незаконному пребыванию этого человека. В Норвегии на рассмотрении находится несколько дел, связанных с предоставлением работы нелегальным мигрантам.

87. Сотрудники НПО, выступавшие в защиту прав мигрантов, были задержаны, привлечены к ответственности и/или оштрафованы (Бельгия, Франция).<sup>117</sup> Новые правила полицейского наблюдения, внесенные в Уголовно-процессуальный кодекс Венгрии, позволяют проводить опрос подозреваемых (на новом этапе, введенном перед предварительной стадией уголовного расследования) по требованию прокурора.<sup>118</sup> Это способствует созданию психологического климата страха и паранойи в обществе. Кроме того, поправки в Уголовный кодекс Венгрии позволили преследовать организации, работающие с мигрантами, за такие действия, как «подготовка или распространение информационных материалов» или «инициирование запросов о предоставлении убежища для мигрантов».<sup>119</sup> Венецианская комиссия и ОБСЕ, комментируя венгерское законодательство о внесении изменений в уголовный кодекс, особо отметили, что:

Просьба о предоставлении убежища или вида на жительство не является преступлением, и, следовательно, не должно быть преступлением оказание поддержки человеку, находящемуся в таком положении. Будет ли в итоге предоставлено убежище или нет – это вопрос решения государства, а не НПО. Перекалывание этого бремени в форме уголовного наказания за «неправильное решение» вопроса о том, есть ли у просителя убежища основания опасаться преследования или нет, на организации фактически препятствует любым попыткам НПО помочь соответствующему мигранту.<sup>120</sup>

88. В Германии новое законодательство по поддержке высылки мигрантов из страны планировало сделать информацию о планируемой высылке государственной тайной, а предупреждение государственных служащих и НПО о предстоящей депортации неудачливых просителей убежища - правонарушением. Законодательство (которое в итоге не было принято) предполагало возможность преследования НПО за раскрытие такой информации потенциальным депортируемым. Это вызвало критику со стороны Комиссара СЕ по правам человека на том основании, что, среди прочего, это может оказать негативное влияние на

<sup>115</sup> FRA, «Доклад об основных правах 2018», 2018, Раздел 6.3.3.

<sup>116</sup> Серхио Каррера, Лина Восилоте, Стефани Смяловски, Дженнифер Олсopp и Габриелла Санчес, «Обновленное исследование 'Соответствие целям?'». Директива о содействии и криминализация гуманитарной помощи нелегальным мигрантам», Исследование для Комитета ЕП по петициям (PETI), Европейский парламент, декабрь 2018г, 24.

<sup>117</sup> Комиссар СЕ по правам человека, «Ограничения в отношении защитников прав мигрантов должны быть прекращены», 19 декабря 2012.

<sup>118</sup> Закон ХС от 2017 года об уголовно-процессуальном кодексе, вступивший в силу 1 июля 2018 года.

<sup>119</sup> Венецианская комиссия СЕ и БДИПЧ ОБСЕ, «Совместное мнение о положениях так называемого законодательного пакета «Остановить Сороса», которые непосредственно затрагивают НПО», CDL-AD(2018)013, Страсбург, 25 июня 2018г.

<sup>120</sup> Венецианская комиссия СЕ и БДИПЧ ОБСЕ, «Совместное мнение о положениях так называемого законодательного пакета «Остановить Сороса», которые непосредственно затрагивают НПО», CDL-AD(2018)013, Страсбург, 25 июня 2018 года, пункт. 72.



свободу выражения мнений.<sup>121</sup>

89. Практика таких стран, как Венгрия, сильно отличается от практики некоторых других стран, например Португалии, где Закон № 115/99 от 3 августа 1999 года особо признает роль объединений мигрантов, гарантируя их право выступать в защиту прав мигрантов. Например, в португальском Стратегическом плане по миграции НПО мигрантов получают государственную поддержку для разработки проектов по предотвращению и борьбе с эксплуатацией иммигрантов, находящихся в стране нелегально, а также для сотрудничества с национальными органами власти с целью предоставления более качественных услуг при решении административных вопросов. В некоторых областях было налажено тесное сотрудничество между государством и НПО. Например, Верховный комиссар по миграции в своей работе сильно полагается на роль ассоциаций мигрантов, а именно на назначение межкультурных посредников, которые отвечают за перевод и оказание других видов поддержки иностранным гражданам.
90. Некоторые исследователи предполагают, что наиболее суровым наказаниям подвергались те, кто наиболее резко выражал свою политическую позицию в отношении кризиса беженцев,<sup>122</sup> что препятствовало свободе слова и объединений. В некоторых случаях жесткий способ ареста, по-видимому, использовался для доказательства более широкой цели. Например, когда члены берлинской группы Peng Collective были арестованы за помощь людям в пересечении границы с Австрией, на них «надели наручники, раздели догола и продержали в «камерах-контейнерах» на границе Германии и Австрии до тридцати одного часа».<sup>123</sup>

#### IV.4 Мишени криминализации

91. Хотя круг людей, которые подверглись расследованиям, обвинениям и судебным преследованиям, был самым разным, зачастую это обычные люди, волонтеры движений солидарности, которые подвергались расследованиям, угрозам арестов, арестам и судебным преследованиям. Например, Анни Ланц, бывший руководитель движения «Солидарность без границ», была привлечена к ответственности и оштрафована за то, что помогла афганскому просителю убежища, которому было отказано в убежище, вернуться из Италии в Швейцарию.<sup>124</sup> Волонтерам часто угрожали арестом в горячих точках на границе и других местах с чрезвычайными миграционными потоками, когда они оказывали поддержку мигрантам (Босния и Герцеговина, Франция, Греция, Италия).
92. Криминализация волонтеров иногда может быть связана с законодательной базой и узкой сферой применения гуманитарных исключений. Например, раздел 25А Закона об иммиграции Великобритании, который криминализирует тех, кто доставляет просителей убежища на границу с целью получения выгоды,<sup>125</sup> делает исключение для тех, кто *'действует от имени организации'*.<sup>126</sup> Это может создать

<sup>121</sup> См. Комиссар СЕ по правам человека, Письмо г-же Андрее Линхольц, 16 мая 2019.

<sup>122</sup> Лиз Фекете, «Мигранты, границы и криминализация солидарности в ЕС», (2018) 59(4) *Race & Class* 65, 79.

<sup>123</sup> Лиз Фекете, Фрэнсис Веббер и Аня Эдмонд-Петтитт, «Гуманитаризм: неприемлемое лицо солидарности», Институт расовых отношений, Лондон 2017, 13.

<sup>124</sup> «Анни Ланц: активистка осуждена за помощь просителю убежища, которому отказано в убежище», 21 августа 2019 ([https://www.swissinfo.ch/eng/anni-lanz\\_activist-sentenced-for-helping-rejected-asylum-seeker/45176734](https://www.swissinfo.ch/eng/anni-lanz_activist-sentenced-for-helping-rejected-asylum-seeker/45176734)).

<sup>125</sup> Следует отметить, что это ограниченное исключение. См., Лиз Фекете, Фрэнсис Веббер и Аня Эдмонд-Петтитт, «Гуманитаризм: неприемлемое лицо солидарности», Институт расовых отношений, Лондон 2017, 21 fn 22.

<sup>126</sup> Раздел 25А(1), Закон об иммиграции 1971 года. Раздел 25А Закона об иммиграции предусматривает уголовную ответственность за

неопределенность для волонтеров, которые могут действовать на разовой основе без заключения договора. Но это также может создать путаницу в отношении сферы действия закона, поскольку помощь в незаконном въезде в Великобританию не содержит гуманитарных исключений.<sup>127</sup>

93. Репортаж Amnesty International о Кале, Франция, предполагает такую схему, как способ препятствовать движениям солидарности: «Волонтерам очень трудно. Они боятся. Мы даем им информацию о безопасности и контексте, и это их пугает. У нас большие проблемы с набором новых добровольцев.»<sup>128</sup> Подобные комментарии были высказаны и в отношении других стран с неоднозначными законами: «Всякий раз, когда вы хотите помочь кому-то, вы чувствуете, что подвергнете кого-то опасности, попросив добровольца помочь.»<sup>129</sup>
94. НПО могут иметь обязанность заботиться о волонтерах, с которыми они работают, – убедиться, что они знают закон и способны следовать ему, а также поддержать их, когда их законная работа в НПО приводит к аресту или судебному преследованию.<sup>130</sup> Кроме того, в зависимости от правовой базы, НПО могут нести ответственность, когда добровольцы, недостаточно связанные с ними, не соблюдают местные законы.<sup>131</sup>
95. Законодательство, касающееся криминализации юридических лиц (самих НПО, а не их сотрудников), различается. В тех странах, где это возможно, преступные действия, которые могут быть приписаны НПО, могут привести к уголовной ответственности самой организации. Например, в Польше, на основании статьи 16(9) Закона от 28 октября 2002 года об ответственности коллективных субъектов за уголовные преступления, в случае осуждения физического лица за преступление, если его/ее деяние может быть приписано неправительственной организации, это может в конечном итоге привести к ответственности этой организации (уголовная ответственность коллективных субъектов в этом смысле вторична). Аналогичным образом, в Венгрии осуждение сотрудника НПО за действия, намеренно направленные на получение выгоды НПО или приведшие к ее получению, может привести к прекращению деятельности НПО как таковой на основании мер, применяемых к юридическим лицам в соответствии с уголовным законодательством.<sup>132</sup> Это противоречит Руководящим принципам Венецианской комиссии и БДИПЧ ОБСЕ по свободе объединения, согласно которым индивидуальные правонарушения учредителей или членов объединения должны влечь за собой только их личную ответственность за такие действия, а не запрет или

---

содействие въезду лиц, ищущих убежище, если лицо, оказывающее содействие, сознательно и в корыстных целях помогает лицу, ищущему убежище, и знает или имеет достаточные основания полагать, что данное лицо является лицом, ищущим убежище.

<sup>127</sup> Раздел 25 предусматривает уголовную ответственность за содействие незаконному въезду, как с корыстной, так и не с корыстной целью в то время, как только 25а (доставка лиц, ищущих убежище, к границе) включает гуманитарное исключение. См., Лиз Фекете, Фрэнсис Веббер и Аня Эдмонд-Петтитт, «Гуманитаризм: неприемлемое лицо солидарности», Институт расовых отношений, Лондон 2017, 21 fn 22.

<sup>128</sup> Amnesty International, 'Les actions de solidarité prises pour cible par la police', 4 июня 2019. См. также, Помощь беженцам, «Кале: преследование волонтеров полицией», Исследование с 1 ноября 2017 года по 1 июля 2018 года, по адресу: <https://helprefugees.org/wp-content/uploads/2018/08/Police-Harrasment-of-Volunteers-in-Calais-1.pdf>.

<sup>129</sup> Комментарий представителя НПО на консультации по данному исследованию.

<sup>130</sup> *Деннис против Норвежского совета по делам беженцев* (Окружной суд Осло, заместитель судьи Лена Скульд Раффос, 25 ноября 2015 года); обсуждается в статье Кристин Бергтора Сандвик, «Гуманитарные работники в суде: как обязанность заботиться перешла от кадровых ресурсов к юридической ответственности», (2019) *Журнал Правовой плюрализм и неофициальное право* 1.

<sup>131</sup> См. Марк Ресталл, «Волонтеры и закон», Волонтерство в Англии, июнь 2005 (<https://plantnetwork.org/wordpress/wp-content/uploads/9122/volunteers-and-the-law.pdf>). Данная публикация рассматривает обязательства НПО в отношении обеспечения безопасности и проверки на наличие судимостей, но обоснования могут иметь более широкое применение.

<sup>132</sup> См., Венецианская комиссия СЕ и БДИПЧ ОБСЕ, «Совместное мнение о положениях так называемого законодательного пакета «Остановить Сороса», которые непосредственно затрагивают НПО», CDL-AD(2018)013, Страсбург, 25 июня 2018 года, пункт 88.

ропуск всего объединения, если только преступный акт не совершен основными представителями организации, посредством действий, которые приписываются самой организации.<sup>133</sup>

#### IV.5 Самосуд против НПО и реакция властей

96. Контекст криминализации открыл пространство для некоторых политиков и других политических деятелей для использования клеветы и необоснованных словесных нападок, чтобы представить НПО как преступные организации, вступающие в сговор с незаконным ввозом и торговлей людьми. По словам Комиссара СЕ по правам человека, рост ксенофобского и антимигрантского дискурса в некоторых странах негативно отразился на работе правозащитников, которые защищают и продвигают права мигрантов: «Правозащитников все чаще называют предателями, угрожающими национальной идентичности и безопасности. Они часто подвергаются запугиванию и оскорблениям».<sup>134</sup>
97. Эта общественная реакция против НПО и враждебная риторика порождает недоверие к НПО и, в свою очередь, приводит к актам самосуда, включая словесные и физические нападения в некоторых государствах на частных граждан, помогающих мигрантам, НПО и самих мигрантов. Например, по данным Каритас Европа, французские волонтеры, патрулирующие горные районы, чтобы помочь мигрантам, которым грозит опасность, были обвинены в сговоре с лицами, занимающимися незаконным ввозом мигрантов. Французская полиция арестовала и задержала семь активистов на 10 дней<sup>135</sup> а некоторые из них были привлечены к ответственности за содействие незаконному въезду мигрантов в составе «организованной преступной группы». В отличие от этого, не было предпринято никаких действий против крайне ультраправой группы *Génération identitaires*, которая, по сообщениям, враждовала с мигрантами и французскими волонтерами, оказывающими им поддержку. Подобным образом, исполнительный директор кипрской НПО по поддержке мигрантов, подвергшийся нападению в рамках ксенофобского насилия, сам был обвинен в преступлении; государство было обвинено в медлительности в преследовании нападавших.<sup>136</sup> Волонтеры и сотрудники хорватских организаций, помогающих мигрантам, регулярно сталкиваются с угрозами и насилием. Они ходят на работу с булавами, как предупреждает полиция, а офисы организации «Age You Syrious» часто подвергаются актам вандализма.<sup>137</sup>
98. В Греции мигранты и помогающие им НПО стали объектами крайнего насилия, особенно со стороны членов, в том числе членов парламента, ультраправой политической партии «Золотая заря».<sup>138</sup> По словам Комиссара СЕ по правам человека, «поступали сообщения о том, что полиция проявляла толерантность и бездействие перед лицом этих нападений, что, как сообщается, свидетельствует о связи между полицией и радикальными группами. Греческие власти должны

<sup>133</sup> Там же, para. 89. См. также, Руководящие принципы Венецианской комиссии/ОБСЕ/БДИПЧ по свободе объединения, п. 254.

<sup>134</sup> Комиссар СЕ по правам человека, «Ограничения в отношении защитников прав мигрантов должны быть прекращены», 19 декабря 2012.

<sup>135</sup> Каритас Европа, «'Криминализация' солидарности в отношении мигрантов», 20 июня 2019.

<sup>136</sup> ОМСТ, «Два года после нападения на фестиваль «Радуга» в 2010 году: правосудие откладывается для жертв расистского насилия и для исполнительного директора KISA», Открытое письмо в Министерство юстиции Кипра, 23 ноября 2012 г.

<sup>137</sup> Ива Грубиша, '[Spurned by Authorities, Humanitarian NGOs Feel Unsafe in Croatia](#)', / (Отвергнутые властями гуманитарные НПО чувствуют себя небезопасно в Хорватии) EURACTIV, 21 ноября 2018.

<sup>138</sup> Комиссар СЕ по правам человека, «Ограничения в отношении защитников прав мигрантов должны быть прекращены», 19 декабря 2012.

наращивать свои усилия по борьбе с преступлениями на почве ненависти, включая те, которые затрагивают правозащитников».<sup>139</sup>

99. Во многих странах имели место угрозы и ксенофобские нападения со стороны экстремистских и ультраправых групп на иностранцев и тех, кто их защищает (Болгария, Чешская Республика, Греция, Норвегия, Россия). В Норвегии лица, помогающие мигрантам, были названы уничижительными словами, включая «godhetstyranner» (тираны добра),<sup>140</sup> или лица, способствующие «snikislamisering av Norge» («скрытой исламизации Норвегии»).<sup>141</sup> Сильви Листхауг, министр по делам лиц пожилого возраста и общественного здравоохранения, недавно охарактеризовала «Врачей без границ» как «лучших друзей контрабандистов», утверждая, что спасение ими мигрантов в Средиземном море приводит к тому, что еще больше мигрантов пытаются пересечь море.<sup>142</sup> Ряд анти иммиграционных веб-сайтов и социальных медиа-платформ используют уничижительные высказывания в адрес мигрантов, политиков и неправительственных организаций, выступающих в защиту их прав.<sup>143</sup>

100. В Чешской Республике имели место многочисленные словесные и физические нападения, включая нападение 6 февраля 2016 года группы людей в масках на Пражский автономный социальный центр, оказывающий помощь беженцам. Они устроили пожар, используя бутылки с зажигательной смесью, и ранили одного из посетителей центра. В отношении одного из нападавших было возбуждено дело об административном правонарушении (мисдиминор).<sup>144</sup> В конце 2018 года чешская активистка стала объектом нападения на почве ненависти после того, как опубликовала в Facebook объявление о поиске жилья для молодого афганца. Объявление было публично размещено на странице Facebook под названием «Мы не хотим ислам в Чешской Республике» (позже страница была удалена) вместе с фотографиями активистки, ее личной информацией и заметкой о членстве активистки в Ассоциации помощи беженцам. В результате активистка получала сообщения ненависти как через социальные сети, так и на свой личный телефон, в том числе пожелания, чтобы беженцы перерезали активистке горло, бросили в колодец или изнасиловали.<sup>145</sup> В ответ на требование продолжить рассмотрение дела окружной прокурор напал на жертву, отметив, что она сама виновата в нападении, поскольку подавляющее большинство граждан Чехии против мусульманской миграции, и поэтому ей следовало ожидать такой реакции.<sup>146</sup> Директору Семейного центра Кашпарек, который организовывал сборы для беженцев, угрожали, когда на двери центра повесили вымышленное похоронное объявление и облили дверь и стены красной краской. Похоронное объявление гласило: «Мы объявляем общественности и всем родственникам и знакомым, что левый экстремист,

<sup>139</sup> Комиссар СЕ по правам человека, «Защита прав мигрантов в Европе: Круглый стол с правозащитниками, организованный Бюро Комиссара Совета Европы по правам человека в Париже, 5 октября 2012 года», CommDH(2013)9, 18 апреля 2013 года п. 32.

<sup>140</sup> <https://www.nrk.no/norge/frp-listhaug--godhetstyranniet-rir-norge-som-en-mare-1.12633044>

<sup>141</sup> [https://www.abcnyheter.no/nyheter/politikk/2019/08/14/195601719/siv-jensen-vil-ikke-slutte-a-bruke-ord-som-snikislamisering?gclid=Cj0KCQjwwb3rBRDrARIsALR3XeaWUFL7vl\\_VQ64GPjOEN-s7WJeiCJFM6Is4QsfCh99g7rJ3qCBe6oMaAlh5EALw\\_wcB](https://www.abcnyheter.no/nyheter/politikk/2019/08/14/195601719/siv-jensen-vil-ikke-slutte-a-bruke-ord-som-snikislamisering?gclid=Cj0KCQjwwb3rBRDrARIsALR3XeaWUFL7vl_VQ64GPjOEN-s7WJeiCJFM6Is4QsfCh99g7rJ3qCBe6oMaAlh5EALw_wcB)

<sup>142</sup> ABC nyheter, 'Leger uten grenser slår tilbake mot Listhaug. – Vi bidrar ikke til at flere drukner', 3 September 2019, available at: <https://www.abcnyheter.no/nyheter/politikk/2019/09/03/195607525/leger-uten-grenser-slar-tilbake-mot-listhaug-vi-bidrar-ikke-til-at-flere-drukner>.

<sup>143</sup> Более подробную информацию об идеологической подоплеке и аргументах экстремистских антииммигрантских групп в Норвегии и во всем мире см. например, Центр исследований экстремизма при Университете Осло, <https://www.sv.uio.no/c-rex/english/publications/>

<sup>144</sup> См. [https://www.lidovky.cz/domov/utok-na-komunitni-centrum-klinika.A160206\\_202820\\_In\\_domov\\_sm](https://www.lidovky.cz/domov/utok-na-komunitni-centrum-klinika.A160206_202820_In_domov_sm) и <http://www.romea.cz/cz/zpravodajstvi/domaci/zharsky-utok-neonacistu-na-centrum-klinika-je-odlozen-policie-nezjistila-konkretni-pachatele>.

<sup>145</sup> В IUSTITIA. Промежуточный отчет о насилии на почве предубеждения/ненависти, 2018, 10 – 31 (<https://www.in-ius.cz/dwn/kvartalni-zpravy/kvarta-lni-zpra-va-o-na-sili-z-nena-visti-1-10-31-12-2018.pdf>). 7.

<sup>146</sup> Там же.

*мультикультуралист, жена и мать шестнадцатилетнего сына Ольга Павлу покинула нас навсегда. Она умерла в тюрьме Пардубице после смертного приговора через повешение за особо тяжкое преступление – государственную измену».*<sup>147</sup>

101. Ксенофобные атаки усугублялись в некоторых странах общими репрессиями против правозащитников и законодательными ограничениями их деятельности, что мешало НПО искать защиты у государства (Россия).<sup>148</sup> Многие государства не сумели занять четкую и бескомпромиссную позицию в отношении проявлений нетерпимости, языка ненависти и мотивированного ненавистью насилия, что способствует созданию атмосферы безнаказанности и стимулирует новые акты насилия.
102. В Германии в марте 2018 года семь мужчин и одна женщина были приговорены к тюремному заключению сроком от 4 до 10 лет за создание ультраправой террористической группировки, ответственной за покушения на убийство и взрывы бомб в убежищах для беженцев и политических деятелей.<sup>149</sup> Однако этот пример кажется исключительным. НПО во многих странах осуждают отсутствие эффективных расследований предполагаемых злоупотреблений, способных привести к выявлению и адекватному наказанию виновных в актах самосуда. Это сильно отличается от рьяного преследования некоторых гуманитарных активистов и групп гражданского общества.

#### **IV.6 Другие явления, связанные с криминализацией: административные меры (включая штрафы, нарушение законодательства)**

103. Границы между уголовными и административными наказаниями не всегда четкие и последовательные. Административные санкции в отношении организации могут привести к уголовному преследованию ее руководителей, или наоборот.
104. Нередко криминализация приводит к усилению полицейского контроля за деятельностью НПО и более громоздкому регулированию. Нормативно-правовые акты, как правило, сформулированы нечетко и применяются неравномерно. Сила нормативных актов заключается в возможности их применения в любое время и угрозе санкций, которыми власти некоторых стран размахивают как «кнутом».
105. Национальные, а иногда и местные власти устанавливают правила, которые могут противоречить гуманитарному характеру гуманитарной деятельности НПО и нейтралитету (например, требование к НПО подписать кодекс поведения, включающий положения о допуске военных и полицейских конвоев на борт их спасательных лодок в Италии) или требование к НПО и поставщикам государственных услуг сообщать властям о нелегальных мигрантах, когда эти мигранты пытаются получить доступ к основным социальным правам, включая медицинскую помощь, еду или жилье (Греция, Великобритания). Подобная

<sup>147</sup> Romea, Policie obvinila muže z útoku na pardubické centrum Kašpárek, které pořádalo sbírku pro uprchlíky, 2016 (<http://www.romea.cz/cz/zpravodajstvi/domaci/policie-obvinila-muze-z-utoku-na-pardubicke-centrum-kasperek-ktere-poradalo-sbirku-pro-uprchliky>)

<sup>148</sup> Комиссар СЕ по правам человека, «Защита прав мигрантов в Европе: Круглый стол с правозащитниками, организованный Бюро Комиссара Совета Европы по правам человека в Париже, 5 октября 2012 года», CommDH(2013)9, 18 апреля 2013 года п. 31.

<sup>149</sup> Высший региональный суд Дрездена (Oberlandesgericht Dresden), 'Urteil im Strafverfahren gegen die "Gruppe Freital" verkundet', Решение от 7 марта 2018 года, No, 4 St 1/16, Пресс-релиз, 7 марта 2018 года, опубликован в Агентстве ЕС по основным правам (FRA), «Отчет об основных правах за 2019 год», 91.

политика также обсуждалась в Норвегии, хотя официально она так и не была принята.<sup>150</sup> Обновленное исследование «Соответствие целям» рекомендовало, что «государственные службы и гражданское общество не должны быть обязаны сообщать или делиться информацией о миграционном статусе своих пользователей и клиентов».<sup>151</sup>

106. Кроме того, некоторые государства наделили запретительные приказы (включая приказы о высылке волонтеров из определенных мест или городов – Комо, Италия) или ввели законы, ограничивающие доступ НПО в определенные места, в частности, в горячие точки под надзором Службы приема и идентификации Министерства защиты граждан (Греция) или транзитные зоны, центры задержания или приема, находящиеся в ведении государства или межправительственных организаций (Босния и Герцеговина, Хорватия, Венгрия). В Венгрии запретительные постановления о безопасности границ, введенные законодательным пакетом «Остановить Сороса» в июне 2018 года, запрещают лицам, в отношении которых возбуждены определенные уголовные дела, въезд и пребывание в определенных установленных районах страны (в пограничной зоне шириной 8 км).<sup>152</sup> Это особенно сказывается на представителях НПО, оказывающих помощь мигрантам. Отказ предоставить НПО беспрепятственный доступ вызывает особую тревогу, учитывая, что условия, в которых часто содержатся мигранты, нарушают стандарты прав человека и могут быть приравнены к жестокому обращению. В Португалии только «Врачи без границ» и Национальный португальский совет по делам беженцев имеют право посещать мигрантов в центрах задержания в аэропортах. Несколько НПО уже обратились с просьбой разрешить им вход в эти места, но безуспешно.<sup>153</sup> В Австрии НПО выразили обеспокоенность в связи с сообщениями о планах по переносу центров приема и задержания до высылки в труднодоступные места за пределами городов, что будет препятствовать мониторингу НПО и общему доступу для оказания помощи и поддержки.<sup>154</sup> Кроме того, новое Федеральное агентство по предоставлению ухода и поддержки, хоть и уточняет функции государственной поддержки, значительно ограничит возможности для независимых советов и участия организаций гражданского общества в процессах предоставления убежища и возвращения.<sup>155</sup>

107. Что касается поиска и спасения на море, Агентство ЕС по основным правам сообщило – в дополнение к криминализации – о наложении штрафов и практике захвата спасательных судов, отказе судам в разрешении покинуть порты из-за проблем с регистрацией в государстве их флага и отказе разрешить спасательным судам с уязвимыми мигрантами на борту войти в портовую зону и высадиться.<sup>156</sup> Утвержденный правительством Италии в июне 2019 года «Декрет о безопасности

<sup>150</sup> Bent Høje, Minister of Health and Care Services, reply to written question, Parliament's published records,

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=59598>

<sup>151</sup> Серхио Каррера, Лина Восилоте, Стефани Смяловски, Дженнифер Оллсоп и Габриэлла Санчес, «Обновленное исследование 'Соответствие целям?'». Директива о содействии и криминализация гуманитарной помощи нелегальным мигрантам», Исследование для Комитета ЕП по петициям (PETI), Европейский парламент, декабрь 2018г, 19.

<sup>152</sup> Венгрия, Закон № VI от 2018 года о внесении изменений в некоторые законы в связи с мерами против нелегальной миграции (<2018.évi VI. törvény egyes törvényeknek a жоаелленes bevándorlás elleni intézkedéssel kapcsolatós módosításáról>), 28 июня 2018.

<sup>153</sup> Provedor de Justiça, Annual Report 2018 ([http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/MNP\\_2018.pdf](http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/MNP_2018.pdf)).

<sup>154</sup> См. УВКПЧ, «Отчет о миссии в Австрии, посвященной правам человека мигрантов, особенно в контексте возвращения 15-18 октября 2018 года», п. 63.

<sup>155</sup> Там же. Парламент Австрии принял закон 20 июня 2019 года. В соответствии с новой процедурой, контракты между правительством и поставщиками услуг гражданского общества будут аннулированы.

<sup>156</sup> FRA, «Соображения касающиеся основных прав: Суда НПО, участвующие в поиске и спасении в Средиземном море и уголовных расследованиях», октябрь 2018. См. также FRA, «Обновление 2019 года – суда НПО, участвующие в поиске и спасении в Средиземном море и уголовных расследованиях», июнь 2019.



bis» запрещает таким судам причаливать в итальянских портах и позволяет конфисковывать их суда. Предусмотрены штрафы в размере до 50 000 евро за каждый инцидент для капитана, владельца и оператора судна, вошедшего в территориальные воды Италии без разрешения.<sup>157</sup> Ограничение доступа в порт также было проблематичным на Мальте и в Испании. Аресты проводились произвольно за ненадлежащую регистрацию судов, осуществляющих спасательные операции (Мальта) и неправильное удаление отходов (Италия).

108. Иногда вводятся новые, более строгие требования, которые препятствуют поисково-спасательной деятельности НПО. Например, в Нидерландах в сентябре 2018 года была объявлена новая законодательная база, касающаяся регистрации и требований сертификации безопасности для судов, принадлежащих гуманитарным организациям.<sup>158</sup> Организациям, которые уже зарегистрированы, был дан один год на выполнение требований,<sup>159</sup> однако министр инфраструктуры и водных ресурсов решил, что для снижения рисков переходный период не будет применяться к судам, которые «постоянно берут на борт тонущих мигрантов». Организация Sea-Watch была проинформирована о том, что они (как судно, которое «постоянно берет на борт тонущих мигрантов») должны немедленно выполнить все правила безопасности.<sup>160</sup> Sea-Watch утверждала, что эти поправки были направлены на прекращение ее деятельности,<sup>161</sup> и голландские суды постановили, что эта директива нарушает принцип правовой определенности и что Sea-Watch должен был быть предоставлен переходный период для выполнения требований.<sup>162</sup> В начале мая 2019 года суд в Гааге постановил, что судно может возобновить свою работу.<sup>163</sup>
109. В Испании Генеральный директорат торгового флота при Министерстве развития ввел новые протоколы, призванные регулировать, а на практике препятствующие работе поисково-спасательных НПО. 27 июня 2017 года Генеральный директорат направил капитану судна Open Arms письмо, в котором указал, что все поисково-спасательные операции требуют предварительного одобрения органа, ответственного за зону поисково-спасательного обеспечения (ПСО). В письме также указывалось, что любые последующие нарушения во время плавания судна будут считаться нарушениями против безопасности на море или морского сообщения, что

<sup>157</sup> *Decreto-Legge Recante Disposizioni Urgenti In Materia Di Ordine E Sicurezza Pubblica*, (<https://openonline.imgix.net/wp-content/uploads/2019/06/11190151/DECRETO-SICUREZZA-BIS-Testo-DL-27-maggio1.pdf>)

<sup>158</sup> Registratie en certificering zeeschepen van organisaties met ideële doelstellingen, 26 September 2018

(<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/09/26/registratie-en-certificering-zeeschepen-van-organisaties-met-ideele-doelstellingen>); Search and Rescue operations op de Middellandse Zee: Bestuurlijk Signaal, 24 September 2018 (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/01/17/bestuurlijk-sigitaal-search-and-rescue-operations-op-de-middellandse-zee>).

<sup>159</sup> 'Reddingsschip Sea-Watch mag voorlopig weer uitvaren na winst rechtszaak', 7 May 2019

(<https://www.nu.nl/bootvluchtelingen/5878713/reddingsschip-sea-watch-mag-voorlopig-weer-uitvaren-na-winst-rechtszaak.html>).

<sup>160</sup> Uitwerking beleidswijziging veiligheid van schepen van organisaties met ideële doelstellingen, 1 April 2019

(<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/04/01/uitwerking-beleidswijziging-veiligheid-van-schepen-van-organisaties-met-ideele-doelstellingen>); Sea-Watch E.V. v. De Staat Der Nederlanden (Het Ministerie Van Infrastructuur En Waterstaat), ECLI:NL:RBDHA:2019:4548 - Rechtbank Den Haag, 7 May 2019

(<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2019:4548>)

<sup>161</sup> Праккен Д'Оливейра, «Sea-Watch начинает судебный процесс против голландского государства», 25 апреля 2019

(<https://www.prakkenoliveira.nl/en/news/2019/sea-watch-starts-proceedings-against-dutch-state>)

<sup>162</sup> Prakken D'Oliveira, 'Judge determines in preliminary relief proceedings that Sea-Watch may continue to sail',

7 May 2019 (<https://www.prakkenoliveira.nl/en/news/2019/judge-determines-in-preliminary-relief-proceedings-that-sea-watch-may-continue-to-sail>)

<sup>163</sup> Праккен Д'Оливейра, «Sea-Watch начинает судебный процесс против голландского государства», 25 апреля 2019

(<https://www.prakkenoliveira.nl/en/news/2019/sea-watch-starts-proceedings-against-dutch-state>); Sea-Watch E.V. v. De Staat Der

Nederlanden (Het Ministerie Van Infrastructuur En Waterstaat), ECLI:NL:RBDHA:2019:4548 - Rechtbank Den Haag, 7 May 2019

(<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2019:4548>)

влечет за собой штрафы до 901 000 и 300 000 евро соответственно.<sup>164</sup> В январе 2019 года Генеральный директорат отказал испанскому поисково-спасательному судну Proactiva Open Arms в разрешении покинуть порт и выполнить свою миссию в центральном Средиземноморье. Это было сделано в ответ на решения Италии и Мальты закрыть свои порты для спасенных мигрантов, а испанские власти считали, что в этом случае судну придется плыть на большие расстояния.<sup>165</sup> Лишь несколько месяцев спустя судну было разрешено покинуть порт для выполнения ограниченной миссии – раздачи гуманитарной помощи мигрантам в Греции; ему не разрешалось плавать в районах вокруг ливийской зоны поиска и спасения.<sup>166</sup>

110. Некоторые НПО столкнулись с крупными штрафами за раздачу еды, предоставление душевых или строительство убежищ для мигрантов (Греция), а также за мониторинг или протест против государственной политики. В некоторых странах гуманитарная помощь была практически запрещена для лиц, не входящих в официальную систему предоставления убежища (Сербия). В других странах НПО, занимающиеся поддержкой мигрантов, стали объектом государственных финансовых проверок, что ограничивает их работу (Венгрия). В Венгрии был введен специальный налог на деятельность в поддержку иммиграции, охватывающий кампании в СМИ и пропагандистскую деятельность, представляющую иммиграцию в позитивном свете,<sup>167</sup> – практика, которая, по мнению Венецианской комиссии, нарушает права на свободу выражения мнений и объединения.<sup>168</sup> В Испании был принят закон, запрещающий документировать вмешательство сил безопасности и предусматривающий штрафы до 600 000 евро в случае нарушения.<sup>169</sup>
111. В Северной Македонии при прежнем правительстве четырнадцать организаций были расследованы на предмет поддержки незаконной деятельности. От организаций требовалось, чтобы вся документация, включая договоры о финансировании с иностранными спонсорами, была официально переведена на местный язык. Это привело к огромным затратам средств и времени на подготовку необходимых материалов. В конечном итоге расследование было прекращено.
112. Требование о необходимости регистрации НПО является обычной и в целом оправданной практикой в большинстве стран. Однако иногда процесс регистрации становится особенно обременительным или недоступным для определенных групп, что представляет собой еще один вид препятствий для законной деятельности НПО (Греция). Сотрудники налоговой службы посещали общественные центры, работающие с мигрантами в Афинах и на островах, и налагали произвольные штрафы за несоблюдение новых процедур, о которых не сообщалось заранее. Швейцарская НПО была оштрафована на 20 000 евро, поскольку не смогла представить свои регистрационные документы во время внепланового визита.

---

<sup>164</sup> Ministerio de Fomento, Director de la Marina Mercante, Comunicación del Director General de la Marina Mercante al Buque “OpenArms”, 27 June 2019 ([https://www.scribd.com/document/415348809/Carta-del-Director-de-la-Marina-Mercante-al-Open-Arms#download&from\\_embed](https://www.scribd.com/document/415348809/Carta-del-Director-de-la-Marina-Mercante-al-Open-Arms#download&from_embed)).

<sup>165</sup> См. ECRE, «Испания: Поисково-спасательному судну Open Arms отказано в разрешении на проведение миссии», 18 января 2019 г.

<sup>166</sup> «Испания неохотно разрешает Open Arms покинуть порт с грузом помощи для мигрантов», Местное издание/AFP, 17 апреля 2019 г.

<sup>167</sup> Закон № XLI от 2018 года о внесении изменений в некоторые законы о налогообложении и другие акты, связанные с налогообложением, и о специальном миграционном налоге ([2018. évi XL. törvény az egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények módosításáról, valamint a bevándorlási különadóról](https://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TOC/litj/doc/doc/doc/?uri=CELEX:32018L0111&from=do)), 25 July 2018, Article 253.

<sup>168</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)013-e). См. также дело о нарушении, возбужденное против Венгрии Европейской комиссией [https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-19-469\\_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-469_en.htm)

<sup>169</sup> Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudad <https://boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-3442-consolidado.pdf>



113. Например, Министерство внутренних дел Хорватии отказалось продлить соглашение о сотрудничестве в управлении центром для лиц, ищущих убежище, с НПО «Центр изучения проблем мира». Следствием этого решения стал запрет на деятельность организации в центрах для просителей убежища и невозможность для волонтеров, которые в течение многих лет обучали беженцев хорватскому языку, предоставляли услуги по интеграции и юридические консультации, продолжать свою работу.<sup>170</sup> В Турции международные НПО обязаны ежегодно обновлять свою регистрацию, в противном случае они должны прекратить свою деятельность.

---

<sup>170</sup> Ива Грубиша, [‘Spurned by Authorities, Humanitarian NGOs Feel Unsafe in Croatia’](#), (Отвергнутые властями гуманитарные НПО чувствуют себя небезопасно в Хорватии) EURACTIV, 21 ноября 2018.

## V. Основные выводы

114. В данном исследовании была поставлена цель рассмотреть положение НПО, осуществляющих гуманитарную помощь и связанную с ней работу в поддержку беженцев и других мигрантов в государствах-членах Совета Европы (СЕ), а также степень влияния любого закона, криминализирующего деятельность НПО, и применения такого закона на легитимную деятельность НПО.
115. В конечном итоге, исследование показывает, что законы, криминализирующие деятельность НПО, и применение таких законов оказывают значительное влияние на законную деятельность НПО, негативно влияя на свободу объединения и связанные с ней права человека. Сами законы расплывчаты, а способы их применения лишены правовой определенности. В то время как они преследуют законную цель борьбы с незаконным ввозом мигрантов, ограничения, наложенные на законную деятельность НПО, не являются необходимыми или соразмерными. Таким образом, хотя свобода объединения не является абсолютным правом, криминализация гуманитарной деятельности НПО по оказанию помощи беженцам и другим мигрантам с целью предотвращения незаконного ввоза мигрантов не является законной, необходимой или соразмерной основой для борьбы с этим злом. Существуют более эффективные и менее интрузивные способы достижения цели.
116. Главные выводы исследования можно резюмировать следующим образом:

### ***Ситуация с неправительственными организациями***

117. Приток беженцев и других мигрантов подтолкнул к действиям многих волонтеров, финансируемых из собственных средств, автономные движения солидарности и более состоявшиеся группы гражданского общества. Они не только старались заполнить некоторые из острых пробелов в гуманитарной помощи и защите, но и стремились продемонстрировать солидарность и общечеловеческие ценности, а также противостоять ксенофобским и изолированным националистическим нарративам, распространенным во многих государствах-членах СЕ. Такая реакция на ужасные страдания отражает гуманитарный императив - просто оказывать помощь везде, где она необходима. То, что представители гражданского общества проявили солидарность перед лицом этих недостатков в защите, естественно и уместно и соответствует этике европейского гражданства.
118. Многие НПО чувствуют себя брошенными из-за неспособности правительств и некоторых межправительственных организаций показать четкую поддержку их мандатов и их приверженность к удовлетворению потребностей людей, находящихся в состоянии острой нужды. Вместо того чтобы открыто признать важность их работы и активно поддерживать ее, создавая благоприятные условия, многие правительства препятствуют работе НПО. В дополнение к криминализации, некоторые НПО были публично оклеветаны в СМИ, некоторые получали угрозы, а другие не допускались к процессам принятия решений и были ограничены в возможности доступа к уязвимым мигрантам для выполнения своей работы.
119. Политика и практика правительств ограничили пространство гражданского

общества. Угрозы судебного преследования, фактические аресты и судебные преследования, а также связанные с ними административные меры, которые были реализованы, оказали охлаждающее воздействие на законную деятельность НПО. Независимо от результата, возбуждение уголовного дела и перспектива уголовного наказания препятствуют солидарности, мешают НПО выполнять свою миссию, снижают их оперативные возможности, а в некоторых случаях и прекращают их работу. Это также нанесло репутационный ущерб.<sup>171</sup>

120. Это оказало отрицательное воздействие на людей и сообщества, которым НПО обязались оказывать поддержку, - уязвимых беженцев и других мигрантов. Сочетание сужения пространства гражданского общества и политики враждебного окружения, действующей во многих государствах, поставило уязвимых беженцев и других мигрантов в наихудшую возможную ситуацию, в которой их жизнь, здоровье и достоинство постоянно находятся под угрозой.

***Степень, в которой любой закон, криминализирующий деятельность НПО, и применение такого закона нарушает свободу объединения и связанные с ней права***

#### **Предписано законом**

121. Многие из рассматриваемых государств СЕ применяют принцип *ultima ratio* или аналогичный принцип при определении целесообразности криминализации конкретного поведения. Тем не менее, законы, криминализирующие отдельные аспекты помощи НПО беженцам и другим мигрантам, принятые большинством рассматриваемых государств, имеют тенденцию быть расплывчатыми, неясными и неточными, открытыми для злоупотреблений и произвольного применения. На практике угроза ареста использовалась как форма преследования,<sup>172</sup> чтобы подорвать пространство гражданского общества. Криминализация привела к ужесточению правового контроля за деятельностью НПО, при этом нормативные акты сформулированы нечетко и применяются неравномерно. Это привело к произвольному применению закона в некоторых странах.
122. Очевидной проблемой для государств-членов ЕС является Пакет мер по содействию, включая Директиву, которую ЕС не стал обновлять и пересматривать для устранения «значительных несоответствий, расхождений и серых зон», несмотря на призывы «пересмотреть законодательную базу, повысить правовую определенность и улучшить сбор данных о влиянии законодательства».<sup>173</sup> Оценка «Пакета мер по содействию», данная в 2016 году, показала, что он «не был эффективным в создании правовой ясности в отношении различия между содействием несанкционированному въезду, транзиту и проживанию и гуманитарной помощью».<sup>174</sup>

<sup>171</sup> Серхио Каррера, Лина Восилюте, Стефани Смяловски, Дженнифер Оллсопп и Габриэлла Санчес, «Обновленное исследование 'Соответствие целям?'». Директива о содействии и криминализация гуманитарной помощи нелегальным мигрантам, Исследование для Комитета ЕП по петициям (PETI), Европейский парламент, декабрь 2018г, 24.

<sup>172</sup> См. в целом, Серхио Каррера, Валсамис Мицилегас, Дженнифер Оллсопп и Лина Восилюте, *Полицейское преследование гуманитаризма: Политика ЕС против незаконного ввоза людей и ее влияние на гражданское общество* (Харт, 2019).

<sup>173</sup> См., Серхио Каррера, Элспет Гилд, Ана Аливерти, Дженнифер Оллсопп, Мария Джованна Маньери, Мишель Левои, «Соответствие целям? Директива о содействии и криминализация гуманитарной помощи нелегальным мигрантам», подготовлено по заказу Комитета LIBE Департаментом политики Европейского парламента по правам граждан и конституционным вопросам, PE 536.490, 2016, abstract. См. также, Лина Восилюте и Кармине Конте, «Подавление НПО и волонтеров, помогающих беженцам и другим мигрантам», Исследовательская социальная платформа по миграции и убежищу (ReSOMA), окончательный сводный отчет, июнь 2019.

<sup>174</sup> Европейская комиссия, «Исследование по оценке и анализу воздействия предложения о пересмотре правовой базы ЕС, связанной с содействием незаконной миграции (незаконному ввозу мигрантов)», подготовленное ICF International для Европейской комиссии, март 2016 г., 22.

## **Законная цель**

123. Казалось бы, законодательство служит законной цели борьбы с незаконным ввозом мигрантов, что подпадает под одно из требований статьи 11(2) Европейской конвенции по правам человека, предусмотренных для ограничения свободы объединений: предотвращение беспорядков или преступлений.

124. Однако следует напомнить, что УНП ООН – орган ООН, обладающий экспертными знаниями в области незаконного ввоза мигрантов незаконного ввоза мигрантов и отвечающий за Протокол о незаконном ввозе мигрантов, указал, что что одна лишь криминализация может оказаться не лучшим способом борьбы с этим явлением. Он подчеркнул, что «активизация усилий по обеспечению соблюдения границ [которые включают в себя меры по криминализации] на географически ограниченных территориях часто приводят к перемещению маршруты незаконного ввоза на другие границы, методы незаконного ввоза или на другие маршруты. Если их применять по отдельности – эти меры не уменьшают количество незаконно ввезенных мигрантов или размер проблемы незаконного ввоза».<sup>175</sup> Он призвал к комплексному, многостороннему подходу, который должен включать «расширение возможностей для регулярной миграции и повышение доступности стандартных проездных документов и процедур». Расширение возможностей для регулярной миграции в странах происхождения и лагерях беженцев, включая расширение миграционных бюро и бюро по предоставлению убежища в местах происхождения, сократит возможности для лиц, занимающихся незаконным ввозом мигрантов».<sup>176</sup>

125. Однако неизменно законная цель борьбы с незаконным ввозом мигрантов используется как способ ограничить НПО в осуществлении их законной деятельности и как средство препятствования подаче ходатайств о предоставлении убежища.

## **Необходимость и соразмерность**

126. В большинстве случаев криминализация не является ни необходимой, ни соразмерной. Во-первых, как уже отмечалось, УНП ООН рекомендовал ряд менее агрессивных мер, направленных на сокращение возможностей для контрабандистов, сфокусированных на расширении возможностей для легальной миграции. Во-вторых, при принятии уголовных законов для борьбы с незаконным ввозом мигрантов, лишь немногие государства ввели гуманитарное исключение с тем, чтобы деятельность НПО не попала под действие уголовных законов, направленных на пресечение коммерческого незаконного ввоза.<sup>177</sup> Те, кто ввел исключения, как правило, применяют их слишком узко.

127. И опять же, тенденции в области государственного законодательства отражают озабоченность по поводу Пакета мер по содействию ЕС. Усилия, направленные на то, чтобы Пакет мер по содействию был как можно менее затрагивающим законную

---

<sup>175</sup> УНП ООН, «Глобальное исследование по незаконному ввозу мигрантов», 2018, 12.

<sup>176</sup> Там же.

<sup>177</sup> Лина Восилюте и Кармине Конте, «Подавление НПО и волонтеров, помогающих беженцам и другим мигрантам», Исследовательская социальная платформа по миграции и убежищу (ReSOMA), окончательный сводный отчет, июнь. 2019. Они пришли к выводу, что «содействие въезду является преступным, даже без намерения получить прибыль, в 24 из 28 государств-членов ЕС, а именно в Австрии, Бельгии, Болгарии, Хорватии, Кипре, Чешской Республике, Дании, Эстонии, Финляндии, Франции, Греции, Венгрии, Италии, Латвии, Литве, Мальте, Нидерландах, Польше, Румынии, Словакии, Словении, Испании, Швеции и Великобритании». (6).

деятельность НПО, пока не увенчались успехом. Призывы к ЕС ввести обязательное положение о финансовой выгоде остались без внимания.<sup>178</sup> Эта рекомендация вытекает из порога «выгоды» в Протоколе ООН против незаконного ввоза, который определяется как получение, «прямо или косвенно, финансовой или иной материальной выгоды».<sup>179</sup>

128. Подобным образом, призывы расширить понятие «гуманитарной помощи», чтобы усилить защиту НПО, остались без внимания. Было рекомендовано, что «определение 'гуманитарной помощи' должно охватывать различные формы солидарности с беженцами и другими мигрантами, начиная с деятельности ПСО и заканчивая акциями мирного неповиновения правозащитников. ... 'гуманитарная помощь' должна защищать любые базовые услуги, которые поддерживают человеческое достоинство беженцев и других мигрантов и/или обеспечивают доступ к основным правам, включая право на убежище, доступ к правосудию и юридической помощи, и др.»<sup>180</sup>

129. По всем вышеперечисленным причинам вторжение в пространство гражданского общества, вызванное криминализацией их законной деятельности в поддержку беженцев и других мигрантов, представляет собой неоправданное нарушение свободы объединения, которое должно быть незамедлительно устранено соответствующими государствами-членами СЕ.

---

<sup>178</sup> См. «Мы – гостеприимная Европа». (<https://weareawelcomingeurope.eu/en/about/>). См. также, Европейский парламент, резолюция 2018/2769(RSP) о руководящих принципах для государств-членов по предотвращению криминализации гуманитарной помощи, 5 июля 2018. См. также, Серхио Каррера, Элспет Гилд, Ана Аливерти, Дженнифер Оллсопп, Мария Джованна Маньери, Мишель Левои, «Соответствие целям? Директива о содействии и криминализация гуманитарной помощи нелегальным мигрантам», подготовлено по заказу Комитета ЦИВЕ Департаментом политики Европейского парламента по правам граждан и конституционным вопросам, PE 536.490, 2016; См. также, Серхио Каррера, Лина Восилюте, Стефани Смяловски, Дженнифер Оллсопп и Габриэлла Санчес, «Обновленное исследование 'Соответствие целям?'». Директива о содействии и криминализация гуманитарной помощи нелегальным мигрантам», Исследование для Комитета ЕП по петициям (PETI), Европейский парламент, декабрь 2018г. См. также, Европейская комиссия, «Исследование по оценке и анализу воздействия предложения о пересмотре правовой базы ЕС, связанной с содействием незаконной миграции (незаконному ввозу мигрантов)», подготовленное ICF International для Европейской комиссии, март 2016 г., 74.

<sup>179</sup> УНП ООН, «Концепция «финансовой или иной материальной выгоды» в Протоколе о незаконном ввозе мигрантов», Исследовательский доклад, 2017.

<sup>180</sup> Серхио Каррера, Лина Восилюте, Стефани Смяловски, Дженнифер Оллсопп и Габриэлла Санчес, «Обновленное исследование 'Соответствие целям?'». Директива о содействии и криминализация гуманитарной помощи нелегальным мигрантам», Исследование для Комитета ЕП по петициям (PETI), Европейский парламент, декабрь 2018г, 18

## VI. Заключение

130. Очевидно, что во многих странах Европы международное законодательство и стандарты, касающиеся свободы объединения, защиты и продвижения гражданского пространства, не были полностью гарантированы в отношении НПО, оказывающих поддержку беженцам и другим мигрантам. Это подрывает работу этих НПО и увеличивает уязвимость беженцев и других мигрантов. Это является особой проблемой в странах, расположенных на маршрутах миграции, а также в горячих точках на границах и других местах с чрезвычайными миграционными потоками.

131. Возник ряд проблем, а именно:

- i) Во многих странах криминализация деятельности НПО имеет расплывчатый характер, и неясно, какой именно вид деятельности затрагивается. Это привело к неопределенности и произвольному применению законов.
- ii) Часто криминализация является чрезмерно широкой, охватывая поведение, которое выходит за рамки любой законной цели законодательства, и является ненужной и несоразмерной.
- iii) Использование слова «нелегальный» по отношению к мигрантам негативно влияет на восприятие мигрантов широкой общественностью, узаконивая политику, которая не соответствует гарантиям прав человека, и способствуя ксенофобии и дискриминации. Это также приводит к общественному осуждению, угрозам и насилию в отношении НПО, оказывающих поддержку беженцам и другим мигрантам.
- iv) Во многих государствах преступные действия, совершенные против НПО, оказывающих поддержку беженцам и другим мигрантам, не были адекватно расследованы или подвергнуты судебному преследованию.
- v) Криминализация привела к усилению полицейского контроля за деятельностью НПО и более громоздкому регулятивному контексту.

# Приложение 1: Вопросник, предоставленный государствам-членам Совета Европы, НПО и другим экспертам

## Основные сведения

Экспертный совет по законодательству о НПО в настоящее время готовит тематическое исследование о влиянии на деятельность НПО, особенно гуманитарную, направленную на беженцев и других мигрантов, изменения подходов или положений уголовного права в государствах-членах СЕ.

Тематическое исследование оценит стандарты, применимые к государствам СЕ, и степень влияния любого закона, криминализирующего деятельность НПО, и правоприменения такого закона на законную деятельность НПО.

Собранная практика будет оценена в свете применимых европейских стандартов, регулирующих свободу объединений и права НПО, и в свете этого будут разработаны руководящие принципы, чтобы помочь государствам обеспечить соответствие их законодательства и практики при принятии мер против торговли людьми, незаконного ввоза и пограничного контроля этим стандартам.

## Инструкции для лиц, предоставляющих информацию

Мы собираем информацию из различных источников в соответствии с вопросами, изложенными ниже. Мы призываем адвокатов, социальных работников, НПО и других лиц, располагающих информацией, сообщать ее, чтобы доклад мог опираться на самый широкий спектр материалов. Мы также запрашиваем у государств-членов информацию о соответствующем законодательстве и текущей практике.

Мы понимаем, что не все вопросы будут актуальны для каждого государства-члена, и не каждый человек, изучающий данную анкету, сможет ответить на каждый вопрос. Мы призываем лиц, участвующих в рассмотрении анкеты, ответить на все вопросы, которые соответствуют их обстоятельствам и находятся в их компетенции.

Если вы ссылаетесь на официальные документы (законодательство, законопроекты, парламентские отчеты, судебная практика), мы будем признательны за ссылки на официальные тексты.

### 1. Контактная информация

Пожалуйста, укажите ваше имя, должность, наименование организации, а также контактные данные [электронная почта, телефон, почтовый адрес, другое]. Пожалуйста, укажите, хотите ли вы, чтобы предоставленная вами информация или ваши личные данные оставались конфиденциальными. Укажите также, хотите ли вы, чтобы с вами связались для получения дополнительной информации.

### 2. Правовая база [фактическое и проектное (законопроект) законодательство и реформы существующего законодательства; парламентские дебаты по законодательству]

1 Внутреннее законодательство по борьбе с торговлей людьми и незаконным ввозом [для государств ЕС - какие государства сделали исключение из [Директивы ЕС 2002/90/ЕС](#)

для гуманитарной помощи; как оно оформлено; для государств, не входящих в ЕС, просьба представить любое внутреннее законодательство, криминализирующее оказание содействия несанкционированному въезду/транзиту/проживанию]

2 Законодательство, регулирующее деятельность неправительственных организаций [В частности, поясните, какое законодательство применяется для регулирования деятельности НПО; каковы последствия для НПО, которая действует в нарушение национального законодательства или политики]

3 Вопрос широкого уголовного права/конституционного права – каковы критерии, используемые государством для определения того, должно ли конкретное поведение (действие или бездействие) быть криминализовано? Например, в некоторых государствах уголовное право используется для регулирования поведения только в том случае, если нет более мягких средств контроля. Где, если где-либо, изложены эти критерии? Есть ли они в конституции? Были ли они предметом судебного разбирательства или парламентских дебатов? Насколько они ясны?

4 Уголовно-правовое законодательство (Уголовный кодекс; Уголовно-процессуальный кодекс) рассмотрите i) в целом, существует ли закон, запрещающий гуманитарную помощь мигрантам, и ii) рассмотрите, в частности, применяется ли/как этот закон к сотрудникам организаций и/или к самой организации; iii) какие наказания применяются к лицам (или организациям, которые признаны виновными?); iv) технически, возможно ли в соответствии с внутренним законодательством государства преследование организации?

5 Административное законодательство или нормативно-правовая база – Использовалось ли административное законодательство или нормативно-правовая база (например, законодательство о здоровье и безопасности; правила обеспечения безопасности и т.д.) для того, чтобы остановить, затруднить или предотвратить НПО от предоставления помощи или поддержки мигрантам и беженцам? Какими способами?

6 Законы о миграции и беженцах – существует мнение, что любое применение уголовного закона к лицам или организациям, оказывающим помощь мигрантам и/или беженцам, проистекает из криминализации самих мигрантов/беженцев - как закон относится к людям, которые приезжают и пересекают границу без разрешения? Например, считаются ли лица, въезжающие в страну без разрешения, «незаконными» въезжающими? Если человек или организация помогает такому нелегальному въезжающему, является ли это пособничеством и подстрекательством по уголовному законодательству??

7 Свобода объединения и выражения мнений – в какой степени внутреннее законодательство защищает лиц и организации, которые выражают поддержку мигрантам и беженцам или объединяются/собираются для обсуждения такой защиты и т.д. - как это взаимодействует с криминализацией?

8 Морское право – (актуально для стран, граничащих с международными водами или чьи суда работают в открытом море) – как положения международного морского публичного права включаются в национальное законодательство; как обязательство оказывать помощь людям, терпящим бедствие, отражается в национальном законодательстве; как оно взаимодействует с законодательством о борьбе с торговлей людьми/незаконным ввозом мигрантов и с законодательством о беженцах.

### **3. Примеры из практики**

Пожалуйста, предоставьте информацию о любых известных вам случаях или группах случаев, связанных с криминализацией деятельности НПО в контексте гуманитарной деятельности, ориентированной на беженцев и других мигрантов.



Пожалуйста, предоставьте информацию, в частности, о:

- Обвинении или нарушении нормативных требований
- Фактическом контексте, в котором сотруднику или НПО было предъявлено обвинение
- Что произошло на досудебной стадии? Был ли кто-либо задержан? На какой срок? Было ли изъято или уничтожено имущество, оборудование или данные?
- Процессуальных вопросах, связанных с тем, как велось дело
- Исходе дела – решении суда; приговоре или другом/дополнительном наказании/штрафе/санкции;
- Краткосрочном влиянии [на мигрантов, которым оказывалась помощь; на обвиняемых (которые могут быть сотрудниками НПО или, чаще, волонтерами или временными подрядчиками с очень ограниченной трудовой или иной защитой со стороны НПО) и на организации;
- Долгосрочном влиянии на соответствующих лиц и НПО

Также рассмотрите, используется ли криминализация как угроза или же она является тем, что регулярно приводит к судебным преследованиям. Если криминализация является скорее угрозой - каковы виды последствий, не приводящих к судебному преследованию (конфискация; принудительное прекращение работы; принудительное использование вооруженной полиции в ходе операций по поиску и перемещению беженцев; общая враждебная среда...)

Пожалуйста, рассмотрите:

- любые уголовные дела против работников гражданского общества (физических лиц)
- уголовные дела против самих организаций
- административные или связанные с ними дела против организаций взамен или после уголовного разбирательства.

**Дела, связанные с актами самосуда против НПО, оказывающих помощь мигрантам (насилие, вандализм; угрозы...) или относятся к действиям, которые могут быть приравнены к «преступлениям на почве ненависти»**

- Пожалуйста, предоставьте всю фактическую информацию о любых известных случаях
- Пожалуйста, объясните, в каком объеме в государстве действует закон против подобного поведения (нарушение общественного порядка; уголовное право); известны ли случаи, когда нападения линчевателей пресекались (уголовное преступление/нарушение общественного порядка...)

#### **4. Освещение в СМИ, отчеты о политике МПО или НПО, правительства/парламенты**

Пожалуйста, предоставьте любые ссылки на политические отчеты СМИ, межправительственных и неправительственных организаций, а также заявления и отчеты правительства.

#### **5. Дополнительная информация?**

Пожалуйста, предоставьте любую дополнительную фактическую информацию, относящуюся к данному исследованию, которая еще не была предоставлена выше.

Пожалуйста, представьте любые размышления о ситуации в вашей конкретной стране, о причине (причинах) применения криминализации и любые рекомендации по решению основных проблем.

## Приложение 2: Ключевые доклады и документы

Сара Беллецца и Тициана Каландрино, «Криминализация помощи в бегстве и спасении», *borderline-europe*, март 2017г.

Каритас Европа, «'Криминализация' солидарности в отношении мигрантов», 20 июня 2019г.

Серхио Каррера, Валсамис Мицилегас, Дженнифер Оллсопп и Лина Восилюте, *Полицейское преследование гуманитаризма: Политика ЕС против незаконного ввоза людей и его влияние на гражданское общество* (Харт, 2019г.)

Серхио Каррера, Элспет Гилд, Ана Аливерти, Дженнифер Оллсопп, Мария Джованна Маньери, Мишель Левои, «Соответствие целям? Директива о содействии и криминализация гуманитарной помощи нелегальным мигрантам», подготовлено по заказу Комитета LIBE Департаментом политики Европейского парламента по правам граждан и конституционным вопросам, PE 536.490, 2016г.

Серхио Каррера, Дженнифер Оллсопп и Лина Восилюте, «Основные результаты исследования в рамках проекта ESRC о влиянии политики ЕС по борьбе с незаконным ввозом мигрантов на субъектов гражданского общества», CEPIS, Брюссель, 2017г.

Серхио Каррера, Дженнифер Оллсопп и Лина Восилюте, «Политика общества мобильности: влияние политики ЕС по борьбе с незаконным ввозом мигрантов на гуманизм», (2018) 4(3) *Международный журнал исследований миграции и границ*, 236-276.

Серхио Каррера, Лина Восилюте, Стефани Смяловски, Дженнифер Оллсопп и Габриэлла Санчес, «Обновленное исследование 'Соответствие целям?'». Директива о содействии и криминализация гуманитарной помощи нелегальным мигрантам», Исследование для Комитета ЕП по петициям (PETI), Европейский парламент, декабрь 2018г.

Кармине Конте и Шон Биндер, «Стратегический процесс: роль ЕС и международного права в криминализации гуманизма», Аналитическая справка ReSOMA, июль 2019г.

Франсуа Крепо и Бетани Хасты, «Пример защиты 'файрволлом' для нелегальных мигрантов», (2015) 17(2-3) *Европейский журнал миграции и права*, 157-183.

Комиссар СЕ по правам человека, «Спасенные жизни. Соблюденные права. Преодоление барьеров в вопросах защиты беженцев и мигрантов в Средиземноморье», июнь 2019г.

Комиссар СЕ по правам человека «Обязанность государств защищать правозащитников», 6 декабря 2018 г.

СЕ, Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью (2016), *Общая политическая рекомендация № 16 «О защите от дискриминации нелегально проживающих мигрантов»*. Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью», Совет Европы, Страсбург.

Комиссар СЕ по правам человека, «Защита прав мигрантов в Европе: Круглый стол с правозащитниками, организованный Бюро Комиссара Совета Европы по правам человека

в Париже, 5 октября 2012 года», доклад, CommDH(2013)9, 18 апреля 2013г.

Венецианская комиссия СЕ и БДИПЧ ОБСЕ, «Совместное мнение о положениях так называемого законодательного пакета «Остановить Сороса», которые непосредственно затрагивают НПО», CDL-AD(2018)013, Страсбург, 25 июня 2018г.

Европейская комиссия, «REFIT (Программа соответствия и выполнения нормативных показателей) Оценка правовой базы ЕС против содействия несанкционированному въезду, транзиту и проживанию: Пакет мер по содействию (Директива 2002/90/ЕС и Рамочное решение 2002/946/ЈНА), SWD (2017) 117 окончательный», рабочий документ персонала Комиссии, Брюссель, 22 марта 2017г.

Комитет Европейского парламента по гражданским свободам, правосудию и внутренним делам «Слушания на тему 'Выполнение Директивы по мерам содействия и гуманитарная помощь'», 27 сентября 2018г.

Агентство Европейского союза по основным правам (FRA), «Соображения, касающиеся основных прав: Суда НПО, участвующие в поиске и спасении в Средиземном море и уголовных расследованиях», октябрь 2018г.

FRA, «Обновление 2019 года – суда НПО, участвующие в поиске и спасении в Средиземном море и уголовных расследованиях», октябрь 2018г.

FRA, «Доклад об основных правах 2019», 2019г.

FRA, «Доклад об основных правах 2018», 2018г.

FRA, «Вызовы, с которыми сталкиваются организации гражданского общества, работающие в области прав человека в ЕС», 2018г.

FRA, «Криминализация мигрантов, находящихся в неурегулированном положении, и лиц, взаимодействующих с ними», март 2014г.

Лиз Фекете, «Мигранты, границы и криминализация солидарности в ЕС», (2018) 59(4) *Race & Class* 65 –83

Лиз Фекете, Фрэнсис Веббер и Аня Эдмонд-Петтитт, «Гуманитаризм: неприемлемое лицо солидарности», Институт расовых отношений, Лондон 2017

Лиз Фекете, Фрэнсис Веббер и Аня Эдмонд-Петтитт, «Когда свидетели не заставят молчать: солидарность граждан и криминализация», Институт расовых отношений, Лондон, 2019

Сара Хаммерл, «Криминализация убежища в Европе и ее гуманитарные последствия», Объединенные против бесчеловечности (*United Against Inhumanity*), 2019

Права человека на море (HRAS), «Правовые и политические вопросы, возникающие в связи с усилением криминализации поисково-спасательной деятельности гражданского общества в Средиземноморье», февраль 2019

Яша Макканико, Бен Хейс, Самуэль Кенни, Франк Барат, «Сужающееся пространство для солидарности с мигрантами и беженцами: как Европейский союз и государства-члены преследуют и криминализируют защитников прав людей в движении», Транснациональный институт, сентябрь 2018 г.

Александр Наберт, Клаудия Торриззи, Нандини Арчер, Белен Лобос и Клер Провост, «Сотни европейцев 'криминализованы' за помощь мигрантам – когда ультраправые нацелены на большую победу на европейских выборах», *Open Democracy*, 18 мая 2019г.

Генеральная Ассамблея ООН, «Доклад Специального докладчика Совета по правам человека по вопросу о внесудебных, суммарных или произвольных казнях: Спасение жизни не является преступлением», UN Doc. A/73/314, 7 августа 2018 г.

УНП ООН, «Глобальное исследование по незаконному ввозу мигрантов», 2018

УНП ООН, «Концепция «финансовой или иной материальной выгоды» в Протоколе о незаконном ввозе мигрантов», Исследовательский доклад, 2017

Лина Восилюте и Кармине Конте, «Подавление НПО и волонтеров, помогающих беженцам и другим мигрантам», Исследовательская социальная платформа по миграции и убежищу (ReSOMA), окончательный сводный отчет, июнь 2019.

Лина Восилюте и Анне-Линде Йоки, «Интеграция: Социальная интеграция не имеющих документов мигрантов», Дискуссионный обзор ReSOMA, ноябрь 2018