

## Резолюция Параллельного форума гражданского общества ОБСЕ, проходящего накануне 26-й ежегодной сессии Парламентской Ассамблеи ОБСЕ

Минск, Беларусь  
4 июля 2017 г.

Мы, участники Параллельной конференции гражданского общества, проходящей в Минске<sup>1</sup>, представляющие организации гражданского общества региона ОБСЕ, как восточнее, так и западнее Вены, собрались в преддверии 26-й ежегодной сессии Парламентской ассамблеи ОБСЕ, чтобы обсудить проблемы в реализации Хельсинских принципов и обязательств ОБСЕ и стратегии международного сообщества по их решению.

Мы принимаем данную резолюцию, в которой изложены наши анализ и выводы, и адресуем ее членам Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, странам-участницам ОБСЕ, а также представителям политических органов и институтов ОБСЕ. Мы выражаем нашу готовность продолжать активное участие в качестве субъектов гражданского общества в реализации концепции всеобъемлющей безопасности в духе Хельсинских принципов и нашу решимость бороться для полной реализации гарантий прав человека и основных свобод, демократии и верховенства права во всем регионе ОБСЕ.

Мы считаем, что Парламентская ассамблея ОБСЕ и парламенты стран-участниц ОБСЕ играют ключевую роль в обеспечении выполнения обязательств ОБСЕ и укреплении хельсинских принципов. Состояние реализации хельсинских принципов сегодня весьма проблематично, и мы призываем все заинтересованные стороны удвоить усилия по восстановлению архитектуры всеобъемлющей безопасности в регионе ОБСЕ.

Эта резолюция содержит специальный раздел по ситуации в Беларуси – стране, принимающей у себя сессию Парламентской Ассамблеи ОБСЕ. Этот раздел включает в себя целый ряд конкретных рекомендаций. Выполнение Беларусью обязательств в рамках ОБСЕ и ее взаимодействие с механизмами и процедурами ОБСЕ оставляет желать много лучшего, и мы просим вашего особого внимания к этой ситуации.

### СИТУАЦИЯ В РЕГИОНЕ ОБСЕ

События, которые начались в 2014 году и продолжаются с тех пор, привели к развитию **наихудшей ситуации в регионе ОБСЕ в военно-политическом и человеческом измерениях всеобъемлющей безопасности** с момента подписания Хельсинского соглашения. Помимо кризиса в Европе, возникшего вследствие аннексии Крыма Российской Федерацией и разрушительной войны в Восточной Украине, мы наблюдаем усиливающиеся тенденции к ограничительным мерам со стороны правительств по отношению к гражданскому обществу и правам человека как на востоке, так и на западе региона, под предлогом борьбы с терроризмом и насильственным экстремизмом и решения проблемы "кризиса беженцев"; рост популизма, изоляционизма и национализма приводит к

---

<sup>1</sup> Параллельный форум гражданского общества ОБСЕ организован в Минске 4 июля 2017 года ведущими белорусским НПО (Правозащитный центр "Вясна", Беларусский Хельсинкский комитет, Ассамблея демократических НПО, Беларусская ассоциация журналистов, Центр правовой трансформации, Беларусский Дом прав человека им. Бориса Звозскова) и платформой "Гражданская солидарность" (коалиция НПО, в которую входят почти 90 организаций из более чем 30 стран-участниц ОБСЕ).

подрыву верховенства права, демократических институтов и международного сотрудничества; международная коррупция ослабляет межправительственные организации; свобода слова и информации находится под ударом в результате возрастающего распространения дезинформации, пропаганды, языка вражды и цензуры в интернете. Многие законы, принятые в последнее время в разных странах региона ОБСЕ, нарушают международные стандарты в области прав человека; зачастую люди, в наименьшей степени способные отстаивать свои права, с наибольшей вероятностью будут страдать от нарушений. Перед лицом угрозы обесценивания человеческого измерения ОБСЕ в пользу того, что некоторые называют *"жесткой безопасностью"*, сейчас более, чем когда-либо, важно подходить к решению проблем в регионе ОБСЕ и на глобальном уровне, основываясь на хельсинкской концепции всеобъемлющей безопасности.

Продолжающийся кризис в области безопасности и прав человека в регионе ОБСЕ в контексте **войны на востоке Украины и оккупации Крыма** остается для нас приоритетной проблемой. Это нарушение принципов Хельсинкского заключительного акта, наихудшее в истории ОБСЕ, не было остановлено в 2016-2017 гг. и по-прежнему в серьезно подрывает международную безопасность и сотрудничество, три измерения ОБСЕ и саму способность организации функционировать.

**Крым** остается де-факто под контролем Российской Федерации, что является нарушением суверенитета и территориальной целостности Украины и прямым нарушением принципов Хельсинкского заключительного акта. Мониторинг ситуации в области прав человека в Крыму гражданскими активистами показывает, что ситуация на полуострове 2016-2017 гг. еще более ухудшилась по сравнению с предыдущими годами. Грубые нарушения прав человека включают произвольные задержания, похищения, пытки, насильственные исчезновения, убийства, насильственное перемещение задержанных лиц в Россию и их преследование по политическим мотивам, злоупотребление законодательством по борьбе с экстремизмом и терроризмом, а также нарушения права на свободу мирных собраний, выражения мнений и объединений, в частности, в отношении представителей крымско-татарской общины и лиц, разделяющих проукраинские взгляды. Россия не выполнила ни одной из рекомендаций, сформулированных в июле 2015 года в отчете Миссии БДИПЧ ОБСЕ по оценке положения в области прав человека в Крыму/ Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств. Отсутствие доступа для ОБСЕ и других межправительственных организаций в целях мониторинга ситуации на местах еще больше усугубляет ситуацию в Крыму.

Продолжающийся разрушительный конфликт в **регионе Донбасса** на востоке Украины создает огромные проблемы для Украины, России, а также региона ОБСЕ в целом. Гражданские лица, живущие близко к "контактной линии", страдают от военного насилия и ежедневных обстрелов, продолжающихся в нарушение ключевых положений Минских соглашений. С начала вооруженного конфликта на востоке Украины погибли более 10000 человек, около 23000 человек получили ранения, около двух миллионов человек были вынуждены покинуть свои дома; также была сильно повреждена региональная инфраструктура. Мониторинг местных и международных НПО показывает, что все стороны конфликта допускают произвольные задержания, содержание гражданских лиц в изоляции в секретных тюрьмах, пытки заключенных, насильственные исчезновения, внесудебные казни, преднамеренные нападения на гражданских лиц и гражданские объекты, в том числе на медицинские учреждения, использование гражданских объектов и транспортных средств в военных целях, преднамеренное убийство гражданских лиц и неактивных бойцов, отказ в праве на справедливый суд и т.д. Масштабы нарушений и преступлений, совершенных сепаратистами при поддержке России намного превосходят нарушения, допускаемые украинской стороной. В районах Донецкой и Луганской областей, которые в настоящее время неподконтрольны правительству Украины, защита прав человека не существует из-за отсутствия доступа к правосудию как на

национальном, так и международном уровнях. Доступ к зоне конфликта для международных гуманитарных организаций по-прежнему сильно ограничен. Как подчеркивается в резолюции ПАСЕ № 2133 от 12 октября 2016 года, согласно нормам международного права Российская Федерация несет ответственность за нарушения прав человека в этих районах, поскольку фактически контролирует находящиеся там вооруженные формирования. Крайне важно провести полное и тщательное расследование всех сообщений о военных преступлениях и преступлениях против человечности, совершенных в восточной части Украины, и привлечь виновных к ответственности перед независимым и беспристрастным судом.

Привлечение к ответственности виновных и восстановление справедливости в отношении десятков тысяч жертв и их семей – ключевой шаг в мирном процессе. Стабильное прекращение огня – необходимое условие для успешного выполнения Минских соглашений и восстановления доверия между государствами-участниками ОБСЕ. Восстановление безопасности невозможно без полного восстановления контроля украинской стороны над своими границами и контроля Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ над всеми пунктами пересечения границы. Защита основных гражданских и политических прав является необходимой предпосылкой проведения свободных и справедливых местных выборов. Возможность свободного выражения выбора требует беспрепятственного участия украинских партий на протяжении всего избирательного процесса, открытого и свободного освещения событий украинскими СМИ в регионе до и во время выборов и гарантий участия в выборах внутренне перемещенных лиц. Прямое и активное участие организаций гражданского общества в процессах мониторинга и примирения будут в большой степени способствовать прекращению кризиса и установлению прочного мира и справедливости.

В 2016 году и в первой половине 2017 года наблюдался **резкий подъем националистических ультраправых движений и популистских политических сил** в Европе и США и по-прежнему неразрешенный "кризис беженцев", способствующие **росту ксенофобии, антисемитизма, исламофобии, и дискриминации**. Крайне правые не разделяют какое-либо единое стратегическое политическое видение ситуации в этих странах, не говоря уже о единой стратегии и программе действий. Тем не менее, основные фигуранты политического процесса имеют некоторые общие черты, заявляя, например, о более важной роли национального суверенитета, безопасности и традиционных ценностей по сравнению с правами личности, прибегая к популистской и упрощенной риторике против тех, кто воспринимается как "чужаки", например, беженцев, спасающихся от нарушений прав человека и войны, проводя откровенно дискриминационную и ксенофобскую политику и в целом выражая презрение к гражданским свободам и фундаментальным правам, в особенности к правам меньшинств. Подъем популистских партий с их мощными анти-миграционными идеями углубляет существующее расслоение в обществах, а также в международных сообществах, таких как ЕС. Правительства некоторых стран Европы, а также США включили политику противодействия миграции в качестве основного вопроса в свою повестку дня и отказываются сотрудничать с другими государствами в целях распределении нагрузки по принятию и интеграции беженцев. Многочисленные террористические атаки по всему региону ОБСЕ вызвали рост агрессивных высказываний и преступлений на почве ненависти в отношении мигрантов. Слишком много государств-участников ОБСЕ по-прежнему не имеют политики интеграции, объединяющей общества. Это создает риск появления в ближайшем будущем все большего числа изолированных общин. Защита основных прав человека всех лиц должна быть основным руководящим принципом при решении проблем, связанных с миграцией людей в регионе ОБСЕ. Это в равной степени относится и к людям, находящимся в пути, прибывающим в страны и пересекающим границы, и к приему мигрантов в странах прибытия. Учитывая растущее влияние крайне правых популистских партий, манипулирующих общественным недовольством, наши основные рекомендации сосредоточены на укреплении борьбы с разжиганием ненависти и преступлениями на почве

ненависти, а также на принятии справедливой политики интеграции, которая будет служить потребностям как мигрантов, так и населения принимающих стран.

2016 год был отмечен рядом беспрецедентных **антидемократических конституционных изменений** в странах региона ОБСЕ, ведущих к подрыву демократических институтов, подрыву верховенства права и ослаблению конституционных гарантий основных прав и свобод. Правительства ряда других государств-участников ОБСЕ также обсуждают планы по внесению изменений в конституции своих стран в ближайшем будущем. В некоторых случаях, когда отсутствие парламентского конституционного большинства не позволило провести конституционные поправки, были приняты законодательные меры, ослабившие демократические институты страны для достижения антидемократических изменений в политической системе. Независимо от того, происходили ли эти процессы восточнее или западнее Вены, подобные изменения, как правило, были направлены на изменение системы сдержек и противовесов через ослабление роли Конституционного суда или парламентского контроля над правительством. В авторитарных странах, таких как Азербайджан, Армения, Таджикистан, Туркменистан и Кыргызстан, конституционные изменения были использованы для дальнейшей консолидации власти в руках правящих семей или групп, укрепления самодержавного характера политической системы, изменения баланс сил в пользу исполнительной власти, ослабления независимости судебной власти и отказа от гарантий соблюдения основных прав и свобод. В странах Центральной Европы с более сильными демократическими традициями, которые в настоящее время переживают анти-либеральный и популистский откат, были внесены поправки в основные законодательные положения, позволяющие правящим партиям удерживать власть. В Венгрии правительство стремится внести поправки в Основной закон, включив упоминание "конституционной идентичности" в надежде на то, что подобное "заклинание" изолирует национальную политику от пересмотра европейскими судами. На протяжении двух лет Польша находится в разгаре правовых и общественных потрясений в связи с действиями нового правительства, направленными на изменение состава и порядка работы Конституционного Суда, чтобы позволить властям принимать законы без возможности проведения их независимой оценки. Конституционный кризис ослабил принцип разделения властей и негативно повлиял на систему сдержек и противовесов. В некоторых случаях – как, например, в Турции, – неудачные попытки переворота были использованы как обоснование для внесения антидемократических изменений в законодательство и манипуляции конституционными положениями в рамках чрезвычайного положения и сопровождалась беспрецедентным подавлением основных прав и свобод. Во всех странах, принявших конституционные изменения, независимость судебной системы, независимое функционирование национальных институтов по правам человека, свобода средств массовой информации и гражданского общества находятся под растущим давлением, что полностью противоречит обязательствам этих стран в рамках ОБСЕ и ООН.

Кроме того, в связи с усилившейся за последние годы угрозой международного терроризма несколько правительств приняли **более жесткие законы по борьбе с терроризмом**, свидетельствующие о сдвиге в сторону более жесткой линии безопасности за счет прав человека. Эти антитеррористические законы слишком часто дают чрезмерно широкие определения террористических преступлений, действий и ответных действий, оставляя возможности для их произвольной интерпретации и злоупотреблений в отношении меньшинств и гражданского общества. Некоторые недавно принятые законы предусматривают серьезные ограничения прав на свободу выражения мнений, мирных собраний и передвижения, что может привести к непропорциональному или произвольному применению этих норм. Это законодательство часто нарушает международные нормы в области прав человека, закрепленные в Международном пакте о гражданских и политических правах и Европейской конвенции о правах человека. Другие законодательные акты нарушают право на конфиденциальность и безопасность физических лиц,

расширяя полномочия для государственной слежки, зачастую вынуждая частные технологические компании становиться агентами государства, как это все чаще происходит в России, США и в других странах. Крайне важно иметь в виду, что исключительные полномочия и временные меры, принятые после национальных трагедий, несут риск стать "новой нормой" и оказать длительное воздействие на права человека и гражданские свободы. При этом для международных организаций становится все более трудной критиковать государства, поскольку даже такие лидеры как Франция сейчас ведут подобным образом. Государствам-участникам ОБСЕ следует проявлять бдительность в реагировании на этот сдвиг к "новой нормальности" и предлагать такие рамки для чрезвычайного положения, которые уравновешивали бы первое и третье измерения ОБСЕ.

Необходимость обеспечения "безопасности" перед лицом терроризма дает аргументы в руки некоторых правительств в пользу того, чтобы ослабить **борьбу против пыток и жестокого обращения**. В Центральной Азии использование пыток правоохранительными органами и администрацией мест заключения носит эндемический характер. Недавнее письмо из тюрьмы заключенного в России привлекло внимание российского общества к широкому использованию пыток в тюремной системе и местах досудебного содержания. В Турции зафиксированы многочисленные сообщения о жестоком и бесчеловечном обращении лиц, задержанных в рамках чрезвычайного положения. Россия, Азербайджан и Турция перестали публиковать доклады Комитета по предотвращению пыток Совета Европы о ситуации в этих странах. Правительство Великобритании, судя по всему, настроено на ослаблении запрета о высылке иностранцев в страны, где им грозит применение пыток. Поступают сообщения о жестоком обращении в отношении мигрантов в центрах временного содержания в разных частях Европы. Новый президент США открыто заявляет о своем неприятии международного запрета применения пыток, высказывался в пользу возврата таких практик как погружение подследственных в воду, запрещенных и признанных пытками предыдущей администрацией, и высказывался против закрытия лагеря в Гуантанамо. Несмотря на определенные позитивные шаги в рамках ОБСЕ, направленные на усиление противодействия широкому распространению пыток во всем регионе ОБСЕ, необходимо делать намного больше для того, чтобы искоренить это позорное преступление.

Мы осуждаем продолжающееся **применения смертной казни** в двух странах ОБСЕ – Беларуси и США; это **крайняя форма отрицания права на жизнь**. В Беларуси смертная казнь является видом пытки как для осужденного, так и для его семьи. Отсутствие справедливого суда и быстрое приведение приговора в исполнение, с открытым пренебрежением к рассмотрению этих дел в Комитете ООН по правам человека, делает исправление судебной ошибки невозможным. В США сама процедура казни, согласно свидетельствам, в ряде случаев также является пыткой. Были также зафиксированы судебные ошибки при вынесении смертных приговоров. Отвратительная практика убийства государством собственных граждан является оскорблением самой концепции прав человека. Мы призываем оба этих государства незамедлительно прекратить эту жестокую практику и отменить ее в законодательном порядке. Мы также выражаем сильнейшую озабоченность недавними случаями оправдания применения смертной казни в глазах общества и призывов к ее возвращению высокопоставленными официальными лицами в нескольких странах ОБСЕ.

Наибольшую тревогу вызывает у нас значительное сужение **пространства для деятельности гражданского общества**, наблюдающееся в последнее время в регионе ОБСЕ, а также серьезный рост угроз для безопасности правозащитников. Закон РФ об "иностранцах-агентах" спровоцировал принятие или разработку аналогичных законодательств во многих странах Центральной Азии и Восточной Европы, например, в Венгрии и Польше, Азербайджане и Кыргызстане. Подобные законодательные меры нацелены на ограничение деятельности НПО, критикующих государственную политику, а также международного сотрудничества гражданского общества. НПО и активисты в

Азербайджане и странах Центральной Азии по-прежнему сталкиваются с возрастающим давлением со стороны правоохранительных органов; поступают сообщения об угрозах и насилии в отношении представителей НПО. Нападения на активистов гражданского общества часто не расследуются должным образом, а виновные не привлекаются к ответственности. Это создает атмосферу безнаказанности и вседозволенности насилия в отношении представителей гражданского общества, в том числе со стороны частных лиц из числа самопровозглашенных "патриотических", националистических или религиозных групп, поддерживающих правительства. Существует четкая связь между растущей угрозой терроризма и радикализации, с одной стороны, и ограничениями, установленными для гражданского общества в рамках борьбы с терроризмом и экстремизмом, с другой стороны. Правительства, как на востоке и западе, ошибочно либо намеренно используют борьбу с экстремизмом для подавления критики со стороны гражданского общества и отказываются признавать и поддерживать роль гражданского общества в борьбе с радикализмом и насильственным экстремизмом путем широкого взаимодействия как с гражданами, так и с представителями меньшинств. Эти негативные события в регионе ОБСЕ резко контрастируют с принятыми в 2014-2015 гг. Руководящими принципами БДИПЧ ОБСЕ по защите правозащитников и по свободе объединений. Очевидно, что ОБСЕ необходимо найти новые пути решения проблемы сокращения пространства для гражданского общества.

**Политически мотивированное преследование и отсутствие гарантий справедливого судебного разбирательства** является системной проблемой во многих государствах-участниках ОБСЕ, в которых авторитарные правительства используют систему правосудия, чтобы заставить замолчать критиков и подавить инакомыслие. В Центральной Азии, в частности в Туркменистане, в отношении политических оппонентов и активистов широко распространены тюремное заключение, применение пыток и насильственные исчезновения в тюрьмах. Оппозиционеры, активисты по борьбе с коррупцией, журналисты, ведущие расследования, и молодежные активисты продолжают сталкиваться с угрозами ареста и несправедливых судебных процессов во многих странах региона; особенно большое число политических заключенных зарегистрировано в Турции, Узбекистане, Таджикистане, Туркменистане, России, Азербайджане и Армении. В других странах, таких как Беларусь, наблюдаются циклические тенденции периодов лишения свободы, освобождения и вновь лишения свободы критиков правительства.

Право на **свободу мирных собраний** все более ограничивается в последнее время во многих государствах-участниках ОБСЕ, как на Востоке, так и на Западе, часто под предлогом мер по борьбе с терроризмом и во имя защиты стабильности и общественного порядка. Недавно принятые законодательные изменения и ограничения, применяемые на практике в России, Польше, Турции, США и других странах, явно противоречат международным нормам в области прав человека и обязательствам ОБСЕ и не соответствуют основным международным принципам пропорциональности и необходимости в демократическом обществе. Необоснованные ограничения и прямые незаконные отказы в реализации права на проведение мирных собраний, превентивные, произвольные и массовые задержания протестующих, жестокое и несоразмерное применение силы против демонстрантов, безнаказанность полиции за избиение и пытки участников собраний, отсутствие гарантий справедливого судебного разбирательства обвиняемых, обвинение активистов в "организации массовых беспорядков" и их осуждение на длительные сроки заключения, а также блокирования национального и международного гражданского мониторинга собраний преобладали в последнее время на волне репрессий против свободы мирных собраний в России, Беларуси, Армении, Азербайджане, Турции и других государствах-участниках ОБСЕ, что является явным нарушением обязательств ОБСЕ.

В области **свободы выражения мнения** также наблюдается дальнейший регресс во многих государствах ОБСЕ, как восточнее, так и западнее Вены. Журналисты и другие специалисты по распространению информации сталкиваются с многочисленными угрозами, включая угрозы убийства, смерти, произвольного ареста и тюремного заключения, пыток, физического насилия, юридических, административных и финансовых преследований, клеветнических кампаний и запугивания. Эти меры не только угрожают жизни и нарушают основные права журналистов и других коммуникаторов, но также направлены на то, чтобы препятствовать свободе выражения мнений и подавить широкий общественный диалог. Особую тревогу вызывает тенденция массовых репрессий в отношении журналистов и коммуникаторов в периоды чрезвычайных ситуаций и постоянно растущие опасности для журналистов в зонах конфликтов. Государства не предпринимают надлежащих мер для предотвращения, расследования, уголовного преследования или наказания за угрозы и злоупотребления, а зачастую сами являются соучастниками насилия, цензуры и преследований, совершаемых против тех, кто осуществляет свое право на свободу выражения мнений. Особую тревогу вызывают новые меры, принятые в ряде государств, в том числе в России, Азербайджане, Турции, Туркменистане, Узбекистане и других странах, в целях дальнейшего ограничения свободы слова и доступа к информации в интернете путем цензуры и блокирования интернет-сайтов, ограничения доступа к социальным сетям и мессенджерам, введения новых законодательных положений, предусматривающих запрет на размещение материалов блоггерами и их преследование, а также путем принуждения провайдеров услуг раскрывать личность пользователей и содержание их сообщений без надлежащих правовых оснований и судебного надзора.

Также возрос поток **дезинформации**, представляющий собой тревожное явление и серьезное нарушение свободы выражения мнений и связанный с тем, что Россия обладает серьезным влиянием в Европе, используя СМИ для распространения пропаганды и фальшивой информации, в особенности о меньшинствах. Это делается для того, чтобы посеять разлад в Европе и заставить людей подвергать сомнению факты и политику своих правительств, особенно в тех странах, политика которых критична по отношению к российским властям. В Центральной Азии репрессивная политика правящих режимов и влияние российских СМИ привели к дезинформационным кампаниям, направленным против правозащитников, женщин-активистов и представителей ЛГБТ; эти кампании опираются на центральноазиатские националистические движения, выступающие за возвращение к так называемым традиционными ценностям, включающим ксенофобские настроения, политику преследования ЛГБТ и ограничения прав женщин, усугубляемые отказом от примата международного права. В странах Западных Балкан вновь усиливается использование языка вражды. Дилемма эффективной борьбы с **пропагандой и разжиганием ненависти** с одной стороны и защиты свободы слова и доступа к информации с другой стороны является сегодня одной из самых сложных задач, стоящих перед ОБСЕ и международным сообществом.

**Манипуляции и прямые фальсификации выборов и подавление политической конкуренции** в регионе ОБСЕ вызывают все большую тревогу, так как подрывают ключевое обязательство ОБСЕ по обеспечению участия общественности в демократическом управлении посредством периодических свободных и справедливых выборов. Эта тревожная тенденция подрывает легитимность правительств и ведет к радикализации общества, а не к стабильности, которой лица, занимающие высшие государственные посты, оправдывают удержание своей власти. Использование манипуляций в ходе выборов для сохранения власти недемократическими способами все чаще в последнее время сопровождается подрывом возможностей БДИПЧ ОБСЕ, ПА ОБСЕ и других международных организаций для осуществления наблюдения за выборами; автократические режимы открыто оспаривают их выводы и игнорируют их рекомендации. Внутренним и международным наблюдателям гражданского общества также отказывают в праве проводить мониторинг и подвергают их преследованиям. Кроме того, мы особенно обеспокоены таким новым и растущим

явлением, как **"фальшивое наблюдение за выборами"**, когда авторитарные правительства предоставляют финансирование, часто через посредников, для неофициальных "миссий по наблюдению", состоящих из бывших и нынешних членов национальных парламентов демократических государств и международных парламентских органов, в том числе ПАСЕ, ПА ОБСЕ и Европейского парламента. Подобные миссии приезжают с краткосрочным визитом, не применяют методологию наблюдения, основанную на стандартах ООН и ОБСЕ, не составляют никаких письменных отчетов, оспаривают выводы наблюдателей ОБСЕ и громко восхваляют фальсифицированные выборы как свободные и справедливые. Их принимают президенты стран; их заявления широко распространяются в официальных СМИ, чтобы создать видимость легитимности правящего режима в глазах общественности. Эта новая тенденция является одновременно прямым проявлением международной коррупции и вызовом самой идее международного мониторинга выборов, подрывая ключевую роль ОБСЕ как гаранта свободных и справедливых выборов.

Нас в высшей степени беспокоит **усиление давления на независимые институты ОБСЕ**, попытки пересмотреть и ослабить их мандаты, оспорить их действия как выходящие за рамки их мандатов и отказ обеспечить адекватное финансирование их деятельности. В рамках этой же негативной тенденции находятся систематические усилия ряда стран по ослаблению возможностей ОБСЕ действовать "на земле", включая понижение статуса полевых миссий до проектных офисов с ограниченным мандатом или полного их закрытия.

## **БЕЛАРУСЬ:**

### **ШЕСТЬ ЛЕТ ПОСЛЕ ПУБЛИКАЦИИ ДОКЛАДА В РАМКАХ «МОСКОВСКОГО МЕХАНИЗМА» ОБСЕ**

Прошло шесть лет с того момента, когда на Постоянном Совете ОБСЕ был представлен доклад Докладчика ОБСЕ по ситуации в области прав человека в Беларуси (доклад в рамках «Московского механизма»<sup>2</sup>). Проведение 26-й ежегодной сессии Парламентской Ассамблеи ОБСЕ в Минске и Параллельного форума гражданского общества в июле 2017 года предоставляет особую возможность для размышлений о том, что изменилось в Беларуси за шесть лет после опубликования доклада в рамках Московского механизма и для обсуждения стратегий решения существующих в этой стране проблем в области прав человека, используя международные инструменты и механизмы, в том числе в рамках ОБСЕ.

Доклад в рамках «Московского механизма» 2011 г. предоставил тщательный и объективный анализ событий вечером 19 декабря 2010 года, когда прошли президентские выборы, включавших жестокий разгон демонстрации в Минске и массовые задержания, аресты, запугивание, пытки и несправедливые суды над сотнями участников протестов, которые проходили в течение последующих месяцев. По словам докладчика ОБСЕ, который описал ситуацию как «кризис», «миссия по установлению фактов указывает на серьезность, длительность и масштаб грубых и систематических нарушений прав человека» и «систему контроля над обществом путем запугивания и преследования, пыток и шантажа, подслушивания телефонных разговоров, ложных показаний и принудительных признаний, с произвольными и дискриминационными мерами и санкциями в отношении лиц и членов их семей. Под некоторыми юридическими завесами нет ни независимого правосудия, ни законности». Доклад представил подробные рекомендации правительству Беларуси для устранения этих массовых нарушений, изменения национального законодательства и политики и реализации действий в рамках международного сотрудничества в области прав человека.

---

<sup>2</sup> Доклад Докладчика ОБСЕ о ситуации в Беларуси (англ.). 28 мая 2011. <http://www.osce.org/odihr/78705>



Публикация доклада ОБСЕ в рамках «Московского механизма», а также доклада БДИПЧ ОБСЕ о наблюдениях за судебными процессами в Минске весной 2011 года положило начало более широкой международной реакции на репрессии в Беларуси, в том числе, учреждению мандата специального докладчика ООН по ситуации с правами человека в Беларуси в 2012 году, принятию ежегодных резолюций Совета по правам человека ООН, активизации деятельности Рабочей группы по Беларуси в Парламентской ассамблее ОБСЕ и Докладчика по Беларуси в ПАСЕ, а также принятию ряда шагов Евросоюза, США и ряда других стран, в том числе, применению адресных ограничительных мер, таких как запрет на въезд и экономические санкции. Оценка ситуации в области прав человека в Беларуси международными правозащитными институтами в 2011-2017 годах была точной и содержала обоснованные и четкие рекомендации по решению проблем.

Однако воздействие этих мер на ситуацию с правами человека в этой стране оказалось ограниченным. С одной стороны, действия международного сообщества смогли в определенной степени смягчить наиболее грубые проявления репрессий, включая, в первую очередь, освобождение из заключения к сентябрю 2015 г. десятков ранее осужденных оппонентов властей. На протяжении нескольких последних лет в стране не происходило новых массовых репрессий в виде одномоментных произвольных задержаний, избиений, арестов, политически мотивированных судебных процессов и лишения свободы десятков человек, по крайней мере в таком масштабе, как это было в декабре 2010 г. и первой половине 2011 г. Несколько расширилось пространство для реализации права на свободу мирных собраний. Оппозиционные кандидаты получили возможность относительно беспрепятственно проводить свои избирательные кампании. Уголовное преследование за деятельность от имени незарегистрированных НПО не применялось.

С другой стороны, ни один бывший политический заключенный не был реабилитирован, как того требовало международное сообщество; реализация их основных прав продолжает ограничиваться. Расследование нарушений прав человека в декабре 2010 года и в течение последующих месяцев не проводилось, и никто не понес за них наказания. Все «старые» репрессивные законы, принятые до 2010 года, остаются в силе, а после 2010 года был принят и ряд новых. На практике в области прав человека не произошло никаких системных позитивных изменений; при этом сохраняются условия для новых политически мотивированных преследований. Президентские выборы 2015 и парламентские выборы 2016 года были такими же нечестными, несвободными и несправедливыми, как и все предыдущие выборы, начиная с 1996 года.

Из-за непоследовательного применения международным сообществом имеющихся у него рычагов. Беларусь не выполнила ни единой рекомендации из высказанных в Докладе ОБСЕ в рамках «Московского механизма» 2011 года и Резолюции Совета по правам человека ООН 2011 года, принятых в ответ на репрессии, последовавшие после президентских выборов в декабре 2010 года. Не были выполнены и дальнейшие рекомендации области прав человека и верховенства права, содержащиеся в ежегодных резолюциях Совета по правам человека ООН в 2012-17 годах, докладах Специального докладчика ООН по ситуации с правами человека в Беларуси, отчетах докладчиков и рабочих групп по Беларуси в ПАСЕ и Парламентской Ассамблее ОБСЕ, а также докладах о наблюдении за выборами и судебными процессами, выпущенными ОБСЕ/БДИПЧ. Принятие ряда репрессивных законов и продолжение репрессивных мер отрицательно сказывается на возможности пользоваться основными свободами – такими как свобода выражения мнений, свобода объединений, мирных собраний и движений, доступность правосудия, защита от произвольных задержаний, свобода от пыток, насильственных исчезновений и похищений, право на жизнь, безопасность правозащитников, свободные и честные выборы. Продолжается давление на общественных активистов, правозащитников, участников протестов, включая студентов, адвокатов, независимых журналистов и блогеров. Вопиющим случаем является высылка из страны по

надуманным основаниям правозащитницы Елены Тонкачевой и отказ на протяжении трех лет отменить запрет на ее возвращение в Беларусь. Это очевидно направлено на то, чтобы помешать ее общественной деятельности.

Также, как и ранее, правительство Беларуси не в полной мере взаимодействует с международными механизмами в области прав человека в том, что касается наиболее важных и острых проблем. Оно не только не признает мандат Специального докладчика ООН по правам человека в Беларуси, но также демонстративно игнорирует и ставит под сомнение резолюции Совета по правам человека ООН, не выполняет большую часть рекомендаций договорных органов ООН и отказывается выполнять их мнения по индивидуальным жалобам. По самым ключевым вопросам ситуация сохраняется неизменно тяжелой с 2011 года, превратившись в затяжной кризис в области прав человека, в котором нарушения носят «системный и систематический» характер, по словам Специального докладчика ООН.

Тем не менее, несмотря на отсутствие в Беларуси значимого прогресса в области прав человека и проведения честных и справедливых выборов, страны Запада приняли решение в 2015-2016 гг. отменить введенные в 2011-2012 гг. ограничительные меры против ряда лиц и организаций, ответственных за нарушения, и «дать еще один шанс» правительству Беларуси, приглашая его к участию в новой попытке диалога и экономического сотрудничества. В числе главных причин недавней переориентации политики Запада в отношении Беларуси от ценностного подхода на основе приоритета прав человека к «прагматическому» подходу, очевидно, лежат соображения, вызванные ситуацией с угрозами безопасности в Европе после аннексии Крыма Российской Федерацией и начала конфликта в Восточной Украине.

В результате отсутствия системных изменений в области прав человека основным фактором, влияющим на отношения между официальным Минском и международным сообществом, остается наличие в стране политических заключенных. Складывается впечатление, что они служат для белорусского правительства своего рода разменной монетой. Всякий раз после их освобождения Беларусь получает как бы в виде "награды" расширение торговых отношений и финансовую поддержку от Запада, после чего власти задерживают и осуждают новую группу оппонентов. И цикл начинается заново, вызывая ощущение *дежавю*.

Так, новые политические заключенные появились в Беларуси всего лишь несколько месяцев спустя после освобождения в августе 2015 года осужденных, остававшихся в тюрьмах после арестов 2010-11 гг. На сегодняшний день двое из числа признанных белорусским правозащитным сообществом политическими узниками – Михаил Жемчужный и Дмитрий Полиенко, осужденные в 2015 и 2016 годах соответственно – находятся в тюрьме. Еще несколько человек были арестованы и позднее освобождены в 2015-2016 гг.

Преследуя целью развитие экономических и политических отношений с Западом, правительство Беларуси в последние два года начало активно участвовать в диалоге с ОБСЕ, ЕС и некоторыми договорными органами ООН. Реагируя на международные требования по достижению реального прогресса в области прав человека, правительство приняло в октябре 2016 года Межведомственный план по правам человека по реализации рекомендаций, принятых по итогам прохождения второго цикла Универсального периодического обзора, и рекомендаций некоторых договорных органов ООН, а в марте 2017 года подало в Комитет ООН по правам человека свой пятый периодический доклад по выполнению Международного пакта о гражданских и политических правах. Однако этот правительственный план был принят без учета мнений независимого гражданского общества, а его реализация носит непрозрачный характер, так как публикация отчетов о ходе его выполнения не

предусмотрена. Что наиболее важно, в этом плане не уделено внимания ключевым проблемам прав человека, которые годами поднимает международное сообщество. Если с реализацией этого плана ничего не изменится, то реальных перемен в стране не последует и станет ясно, что это всего лишь имитация.

Только реальный прогресс, нацеленный на отказ от репрессивных законов и практик, ограничивающих гражданские и политические права, восстановление политического плюрализма и свободы выражения мнений в средствах массовой информации, а также готовность правительства Беларуси выполнять свои международные обязательства по защите прав человека могут обеспечить гарантии защиты от дальнейших репрессий. Ничего из этого в настоящее время не происходит. Правозащитники предупреждали о том, что при отсутствии системных изменений в области прав человека в Беларуси, возникновение новых случаев политически мотивированных преследования – это всего лишь вопрос времени.

К сожалению, эти прогнозы оказались правдой: новая масштабная волна репрессий началась в марте-апреле этого года в Беларуси, когда массовые задержания мирных демонстрантов, журналистов и правозащитников произошли в Минске 25-26 марта 2017 года. Многие из задержанных подвергались насилию и жестокому обращению. Милиция силой прекратила мирную демонстрацию, задержала более 700 участников, позднее под арестом по обвинению в административных нарушениях остались более 150 из них. Эти события стали кульминацией целой серии репрессивных мер, предпринятых властями страны с начала марта в целях подавления публичного выражения общественного недовольства социальными проблемами. В целом, весной 2017 года подверглись задержаниям более тысячи человек.

В тот же день 25 марта, примерно за час до начала запланированной мирной акции протеста, сотрудники ОМОНа ворвались в офис Правозащитного центра «Вясна» и задержали находившихся там 57 человек, в том числе белорусских и зарубежных правозащитников, добровольцев, журналистов. Они собрались в офисе на тренинг для наблюдателей на мирных собраниях и планировали выйти на улицы Минска для наблюдения за демонстрацией. Все они были задержаны без предъявления обвинений и в автобусах вывезены в отделение милиции. Там их держали в течение двух с половиной часов и затем отпустили, не выдвинув никаких обвинений. Задержание общественных наблюдателей очевидно проводилось с целью запугать людей и помешать им провести наблюдение за акциями и задокументировать возможные нарушения.

22-24 марта накануне демонстрации КГБ Беларуси задержало более 30 человек по сфабрикованным обвинениям в подготовке массовых беспорядков и участии в незаконных вооруженных формированиях. Накануне сессии ПА ОБСЕ в Минске в июле 2017 года все заключенные из этой группы были выпущены, и уголовное дело о подготовке массовых беспорядков было закрыто. Тем не менее, обвинения в организации незаконных вооруженных формирований остаются в силе.

Массовые задержания, жестокость милиции, политически мотивированные судебные процессы весной 2017 года поразительным образом напоминают репрессии в декабре 2010 года и в течение последующих месяцев, которые привели к запуску «Московского механизма» ОБСЕ в 2011 году и утверждению мандата Специального докладчика ООН в 2012 году. По словам Специального докладчика ООН, «Всего через несколько месяцев после того, как правительство Беларуси, казалось, ослабило давление на несогласных, новая волна жестоких репрессий на территории всей страны ударила по тысячам тех, кто выразил мирный протест против неразумных социальных мер. ... Беларусь вернулась к практике принуждения к молчанию тех, кто воспользовался своими основными гражданскими правами». Очевидно, цикл завершил свой полный оборот.

## Рекомендации

Чтобы остановить эту спираль беззакония и системные нарушения прав человека в Беларуси, мы предлагаем следующие рекомендации для Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, политических органов и институтов ОБСЕ, стран-участниц ОБСЕ и широкого международного сообщества:

1. Международное сообщество должно систематически выдвигать требования в области верховенства закона и прав человека в Беларуси. Должна проводиться международная оценка ситуации в области прав человека в Беларуси и проходить регулярный мониторинг. Международное сообщество должно систематически оценивать выполнение Беларусью ее международных обязательств, а также рекомендаций, содержащихся в докладах и резолюциях ООН, ОБСЕ и ЕС, начиная с событий 2010 года. Анализ и выводы этих документов должны служить правовыми рамками и основой взаимодействия международного сообщества с Беларусью. Существующие механизмы мониторинга ООН, ОБСЕ и Совета Европы в отношении ситуации в Беларуси нужно расширить и укрепить, включая Рабочую группу ПА ОБСЕ. Мандат Специального докладчика ООН по ситуации с правами человека в Беларуси необходимо сохранить и продлевать.
2. Учитывая схожесть недавних событий в Беларуси с тем, что происходило в 2010-11 гг., страны-участницы ОБСЕ должны предпринять активные шаги в развитие доклада в рамках «Московского механизма» в отношении Беларуси и рассмотреть вопрос о назначении нового докладчика. Дело не должно считаться «закрытым» до тех пор, пока не будет достигнут серьезный прогресс в выполнении Беларусью рекомендаций доклада в рамках «Московского механизма» 2011 года.
3. ОБСЕ/БДИПЧ должен проводить мониторинг судебных процессов над правозащитниками, журналистами и людьми, обвиняемыми в связи с их участием в недавних мирных акциях протеста или попытках вести наблюдение и докладывать об этих событиях.
4. Международное сообщество должно максимально активно использовать результаты второго цикла Универсального периодического обзора Беларуси в мае 2015 года, включая процесс промежуточной оценки в 2017 году.
5. Любые программы международного сотрудничества и помощи Беларуси, такие как программы экономической модернизации Евросоюза или финансовой помощи от ЕБРР и МВФ, должны иметь серьезные условия по соблюдению прав человека и включать гражданское общество как равноправного участника.
6. Программы сотрудничества ОБСЕ/БДИПЧ и других межправительственных организаций должны включать меры по решению проблем в области основных прав и свобод, а не следовать «выборочному» подходу, продвигаемому правительством Беларуси.
7. Перед правительством Беларуси должны быть поставлены следующие минимальные требования:
  - полная реабилитация всех бывших политических узников и снятие всех ограничений в их отношении;
  - немедленное и без предварительных условий освобождение политических заключенных Михаила Жемчужного и Дмитрия Палиенко;
  - прекращение политически мотивированных уголовных дел против задержанных в марте-

- апреле 2017 года в связи с протестами и отказ от всех выдвинутых против них обвинений;
- выполнение положений Декларации ООН о правозащитниках и прекращение всех форм преследования правозащитников, включая превентивное произвольное задержание и другие меры давления;
  - выполнение решений Комитета ООН по правам человека и других договорных органов ООН по индивидуальным жалобам из Беларуси;
  - отмена запрета на въезд в страну белорусской правозащитницы Елены Тонкачевой и обеспечение безопасных условий возвращения тех, кто вынуждено покинул страну из-за политических репрессий;
  - отмена статьи 193.1 Уголовного кодекса, которая предусматривает уголовное преследование за участие в незарегистрированных НПО, а также запрет на деятельность от лица незарегистрированных НПО; принятие других поправок к закону «Об общественных объединениях» и другим законам, регулирующим деятельность НПО с тем, чтобы устранить возможность несправедливого ограничения свободы ассоциаций; регистрация Правозащитного центра «Вясна» и других НПО, пожелавших зарегистрироваться, и разрешение на практике возможности для белорусских НГО получить регистрацию и работать без неоправданного вмешательства;
  - прекращение репрессий против независимых журналистов, в том числе сотрудничающих с зарубежными СМИ, и блогеров, вмешательства в их профессиональную деятельность, отмена законов, ограничивающих СМИ и интернет, прекращение практики блокирования интернет-сайтов в качестве меры цензуры;
  - прекращение репрессий против адвокатов, отмена решений о лишении лицензии адвокатов за осуществление защиты критиков властей, отмена репрессивного законодательства об адвокатуре;
  - отмена решений об исключении студентов из высших учебных заведений в качестве наказания за их гражданскую или политическую активность и отказ от этой практики;
  - внесение изменений в закон «О массовых мероприятиях» для приведения его в соответствие с международными стандартами, которые, в частности, гарантируют, что любые ограничения должны быть пропорциональны и не создавать неоправданных препятствий для реализации права на свободу собраний; прекращение практики произвольных задержаний и наложения крупных штрафов за участие в несогласованных властями массовых мероприятиях;
  - отмена законов, запрещающих призыв к бойкоту выборов и предусматривающих наказание за него;
  - введение моратория на смертную казнь;
  - гарантия эффективного расследования дел насильственных исчезновений 1999-2000 годов и привлечение к суду ответственных за них;
  - приглашение в страну Специального докладчика ООН по ситуации с правами человека в Беларуси и тематических специальных докладчиков ООН;
  - согласие снова открыть Миссию ОБСЕ в Минске с широким мандатом, включая право мониторинга ситуации в области прав человека.
8. Выполнение этих требований, основанных на резолюциях и документах ООН, ОБСЕ, органов Совета Европы 2010-2017 годов, должно формировать основу политики других правительств и международных финансовых институтов и оказывать влияние на их решения по применению, снятию или расширению ограничительных мер, участию в экономическом сотрудничестве или предоставлении экономической помощи Беларуси. Когда эти острые проблемы прав человека будут успешно разрешены, объектом внимания могут и должны стать системные проблемы, такие как независимость судебной системы, предотвращение пыток, приведение

законодательства Беларуси в сфере прав человека в соответствии с международными стандартами, и проведение свободных и честных выборов.

9. Европейский Союз должен принять и обнародовать план минимальных мер, ожидаемых от правительства Беларуси для достижения прогресса в области прав человека, и разработать совместно с властями Беларуси дорожную карту выполнения такого плана.
10. Международное сообщество должно признать независимое гражданское общество Беларуси в качестве ключевого участника диалога с Беларусью и включать белорусское правозащитное сообщество как равного партнера в этот процесс наряду с правительством.