

Универсальный Периодический Обзор (УПО)

И его потенциал для защиты свободы выражения мнений, доступа к информации и обеспечения безопасности журналистов

photo:
Yuri Turkov/Shutterstock

РУКОВОДСТВО ДЛЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРАВОЗАЩИТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ (НПЗУ)

I. Что такое Универсальный Периодический Обзор?

Универсальный периодический обзор (УПО) был создан в марте 2006 года (с того времени были проведены три цикла). Это уникальный механизм в системе ООН для **периодического обзора** выполнения обязательств по соблюдению прав человека в каждом из 193 государств-членов ООН.² С помощью УПО Совет по правам человека (СПЧ) реформировал и реструктуризовал процесс проведения оценки соблюдения прав человека в рамках системы ООН.

В то время как известно, что НПЗУ охватывают широкий спектр вопросов прав человека и выполняют многие задачи, входящие в их мандат, процесс УПО является уникальным рычагом повышения наглядности и воздействия, который заслуживает внимания и затрат времени. Вовлеченность в этот процесс дает значительную возможность — в рамках полномочий НПЗУ — максимально расширить сотрудничество и использовать согласованные на международном уровне процессы для обеспечения защиты прав человека в соответствующей стране. С самого начала НПЗУ находятся в привилегированном положении для отслеживания как политики, которая может способствовать продвижению и защите прав человека, так и нарушений.

¹ При сборе справочной информации для настоящего руководства были проведены консультации с национальными правозащитными учреждениями (НПЗУ) во всех регионах. Мы особенно благодарны за отзывы, предоставленные Датским институтом по правам человека, Национальным институтом по правам человека Уругвая (Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo) и Танзанийской комиссией по правам человека и благому управлению.

² Основа для проведения обзора, подлежащие соблюдению принципы, цели и условия процесса были более подробно разработаны в резолюции 5/1 Генеральной Ассамблеи «Институциональное строительство Совета по правам человека Организации Объединенных Наций». Механизм был доработан в ходе процесса обзора в резолюции 16/21 и решении 17/119.

О РУКОВОДСТВЕ

Цель данного руководства ЮНЕСКО – оказать практическую поддержку национальным правозащитным учреждениям (НПЗУ) в использовании процесса УПО для улучшения свободы выражения мнений, безопасности журналистов и доступа к информации, а также для укрепления их потенциала для участия в процессе на всех его этапах.¹

Как работает процесс УПО?³

Обзорный цикл УПО — это от четырех с половиной до пяти лет, в течение которых проводятся обзоры ситуации в области прав человека во всех государствах-членах ООН. В рамках этого процесса всем государствам предоставляется равная возможность представить текущую ситуацию с соблюдением прав человека в своих странах. Это обеспечивает единообразие при проведении оценки, а также принятии решений и передаче рекомендуемых действий государствам.

Этот процесс предназначен для оказания технической помощи в тех случаях, когда необходимо укрепить потенциал государств и национальных учреждений, чтобы преодолеть трудности. Государства, воспользовавшиеся такой помощью, выявили передовую практику, которой они поделились в своих докладах для УПО. Это принесло широкую пользу другим государствам и заинтересованным сторонам.

УПО — это процесс, который проводится под эгидой СПЧ по инициативе государства. В то же время он распространяется за пределы правительств, предоставляя возможность внести свой вклад и другим вовлеченным сторонам, включая группы гражданского общества, научные круги и журналистов. УПО является универсальным инструментом точно так же, как Повестка дня на период до 2030 года.

УПО признает ценность вклада со стороны национальных органов, таких как парламенты и НПЗУ. Вовлечение НПЗУ в процесс с самого начала увеличивает потенциальные возможности выполнения рекомендованных действий внутри страны. Участие в УПО дает этим органам заинтересованность в укреплении уважения прав человека на национальном уровне и в том, чтобы страна хорошо зарекомендовала себя в процессе международной подотчетности.

Кто проводит обзор?

- Обзор проводится Рабочей группой по УПО, состоящей из 47 членов Совета под председательством Председателя Совета.
- Обзор каждого государства проходит при содействии групп из трех государств (так называемой «тройки»), которые выступают в качестве докладчиков. Выбор «тройки» для каждого государства осуществляется путем жеребьевки после выборов членов Совета на Генеральной Ассамблее.
- Управлением Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ) содействует процессу обзора, собирая информацию из докладов органов ООН, НПЗУ, групп гражданского общества и других заинтересованных сторон, и помогает «тройкам» в подготовке заключительного доклада по результатам обзора, проведенного Рабочей группой.

Что оценивается в рамках УПО?

В рамках УПО будет оцениваться степень соблюдения государствами своих обязательств в области прав человека, изложенных в:

- Уставе Организации Объединенных Наций;
- Всеобщей декларации прав человека;
- договорах о правах человека, участником которых является государство;
- добровольных обещаниях и обязательствах государств, в том числе взятых при представлении их кандидатур для избрания в Совет по правам человека;
- применимых нормах международного гуманитарного права.



³ В соответствии с резолюцией ГА 5/1, резолюцией СПЧ 16/21 и решением СПЧ 17/119.

Каковы механизмы обзора?

ДО ОБЗОРА:

Подготовка информации для проведения обзора и доклад о выполнении рекомендаций предыдущего цикла:

До обзора каждого государства в течение цикла необходимо подготовить следующие документы:

- 1) национальный доклад, содержащий информацию, предоставленную государством, проходящим обзор;
- 2) доклад, подготовленный (УВКПЧ) на основе информации, содержащейся в докладах специальных процедур Совета⁴, договорных органов по правам человека⁵ и других учреждений ООН;
- 3) Доклад, подготовленный УВКПЧ, подготовленный на основе краткого изложения информации⁶, представленной другими заинтересованными сторонами, относительно ситуации с правами человека в рассматриваемой стране⁷.

ВО ВРЕМЯ ОБЗОРА:

оценка положения дел в области прав человека в государстве, проходящем обзор

Обзор проводится в Женеве в ходе 3,5-часового интерактивного диалога между членами Рабочей группы по УПО, который транслируется в прямом эфире на [UN WebTV](#) и является общедоступным.

Рабочая группа и другие государства-члены ООН вступают в интерактивный диалог с государством, проходящим обзор.

- Любое государство-член может задавать вопросы, комментировать и/или давать рекомендации государствам, проходящим обзор.
- На открытой сессии Рабочей группы разрешается присутствие наблюдателей⁸. Однако только государства-члены участвуют в интерактивном диалоге.
- Информация, предоставленная другими заинтересованными сторонами, может быть использована любым из государств, участвующих в интерактивном обсуждении, в ходе обзора на сессии Рабочей группы.

ПОСЛЕ ОБЗОРА:

подведение итогов обзора

После проведения обзора Рабочей группой:

- 1) **Государство либо принимает рекомендацию, либо просто принимает ее к сведению, не беря на себя никаких обязательств по ее выполнению.**
- 2) В итоговом документе перечисляются все рекомендации, сделанные Рабочей группой. **Рекомендации, принятые проходящим обзор государством, должны быть выполнены до следующего обзора.**
- 3) **Во время рассмотрения и принятия Советом по правам человека итогового документа УПО все заинтересованные стороны, включая НПЗУ и НПО, могут присутствовать и делать заявления во время сессии для всесторонней и всеобъемлющей оценки итогов обзора.**

⁴ Специальные процедуры Совета по правам человека — **независимые эксперты в области прав человека**, уполномоченные информировать и консультировать по конкретным вопросам в области прав человека или по ситуациям с правами человека в определенных странах.

⁵ Органы, учрежденные на основе Устава ООН в соответствии с международными договорами по правам человека и состоящие из независимых экспертов, уполномоченных контролировать соблюдение государствами-участниками своих договорных обязательств, например, Комитет по правам человека для контроля за соблюдением Международного пакта о гражданских и политических правах, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Комитет по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Комитет по правам ребенка.

⁶ Среди заинтересованных сторон — НПЗУ, НПО, правозащитники, академические учреждения и исследовательские институты, региональные организации.

⁷ Перед началом каждого цикла УПО УВКПЧ публикует Техническое руководство по предоставлению информации заинтересованными сторонами. Релиз УВКПЧ для 3-го цикла УПО приводится в Приложении 1.

⁸ В число наблюдателей входят межправительственные организации, НПЗУ и неправительственные организации (НПО). НПО, имеющие консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете ООН (ЭКОСОС), могут быть аккредитованы для участия в сессии Рабочей группы в качестве наблюдателей.

- 4) На этом этапе у государства, проходящего обзор, есть возможность ответить на вопросы, которые не получили достаточного освещения во время сессии Рабочей группы, а также ответить на рекомендации, которые были даны государствами в ходе обзора.

Последующие действия государств, прошедших обзор, по выполнению выводов и рекомендаций:

Процесс УПО не заканчивается рассмотрением ситуации в области прав человека в государстве-члене. Это непрерывный процесс, который **связывает результаты одного цикла обзора с информацией, требуемой от государства для следующего цикла**. Национальный доклад в каждом из следующих циклов содержит информацию о прогрессе в областях, определенных для улучшения в ходе УПО, а также о любых изменениях в области прав человека.

Государство несет главную ответственность за выполнение рекомендаций, содержащихся в итоговых документах. Поэтому крайне важно, чтобы государства приняли или инициировали меры по улучшению ситуации в соответствии с рекомендациями. Другие заинтересованные стороны, например НПЗУ, могут контролировать выполнение рекомендаций государством, а также проводить собственные консультации о наилучших способах выполнения рекомендаций на национальном уровне.

Среднесрочные отчеты:

Государства могут на добровольной основе представлять в УВКПЧ среднесрочные отчеты по УПО, содержащие информацию о прогрессе в выполнении рекомендаций или о любых новых событиях, имеющих отношение к вопросам, обсуждавшимся в ходе цикла УПО.

НПЗУ могут представлять в УВКПЧ среднесрочные отчеты в связи с обзором конкретного государства, способствуя тем самым эффективным последующим действиям в период между циклами. Перечень среднесрочных отчетов НПЗУ можно найти [здесь](#).

Еще один способ, с помощью которого НПЗУ могут активно участвовать в процессе УПО, — это выступить за подготовку правительством среднесрочного отчета, в котором будет подведен итог того, что было сделано в плане выполнения рекомендаций предыдущего цикла УПО, и какие вопросы остались нерешенными.

Передовая практика: создание коалиций

Процесс УПО побудил национальных участников, а также международные и региональные агентства к совместным инициативам. Активное сотрудничество всех заинтересованных сторон в ходе подготовки параллельных докладов для УПО, включая среднесрочные отчеты, привело к институционализации участия НПЗУ и гражданского общества в общем продвижении прав человека в стране.

В 2016 году Танзанийская комиссия по правам человека и благому управлению (КПЧБУ) в сотрудничестве с национальной НПО «Танзанийская коалиция защиты прав человека» (THRDC) и женевской НПО «УПО Инфо» (UPR Info) провели работу с заинтересованными сторонами УПО (правительственные министерства, департаменты и ведомства (МДА), органы местного самоуправления (ОМС), организации гражданского общества (ОГО), агентства ООН и партнеры по развитию) по эффективному выполнению рекомендаций второго цикла УПО для Танзании.

КПЧБУ в сотрудничестве с МДА, ОМС, ОГО, партнерами по развитию и агентствами ООН использовала технический опыт «УПО Инфо» в области передовой практики и стратегий для отслеживания хода выполнения и мониторинга рекомендаций УПО. В июне 2016 года КПЧБУ также провела стратегический семинар с ОГО по выполнению рекомендаций УПО, на котором была придумана реализация стратегии и результатов Плана действий.

II. Какова роль НПЗУ в процессе УПО?

НПЗУ являются государственными органами, обладающими конституционным и законодательным мандатами, поэтому они играют важнейшую роль в продвижении и мониторинге выполнения международных стандартов в области прав человека на национальном уровне. Они играют важную роль в обеспечении гражданского общества пространством для контроля за соблюдением прав человека и обеспечением верховенства закона, и выполнением рекомендаций в период между циклами.

НПЗУ имеют широкие возможности для вмешательства с целью укрепления уважения к свободе выражения мнений, усиления реализации права на доступ к информации, усиления защиты журналистов и содействия искоренению безнаказанности за преступления против них.

При подготовке странового доклада для правозащитных механизмов другим ветвям власти целесообразно консультироваться с НПЗУ. Однако НПЗУ не должны ни готовить страновой доклад, ни выступать от имени правительства. НПЗУ должны сохранять свою независимость и, если у них есть возможность предоставлять информацию правозащитным механизмам, делать это от своего имени.

В силу того, что НПЗУ обладают мандатом по мониторингу соблюдения государством международных обязательств в области прав человека, они играют важную роль в процессах, которые ведут к развитию передовой практики для УПО.



photo:

StockImageFactory.com/Shutterstock

Парижские принципы:

Парижские принципы⁹ поддерживают роль, которую НПЗУ могут играть в продвижении свободы выражения мнений в рамках процесса УПО. НПЗУ в соответствии с Парижскими принципами должны иметь полномочия инициировать расследования и следствия, получать документы и информацию из различных источников; обнародовать доклады, выводы и рекомендации; и обращаться к жертвам или тем, кому угрожает нарушение их прав, во всех частях страны. С самого начала Парижские принципы наделяют НПЗУ возможностями, которые позволяют им бороться с безнаказанностью, например, начинать расследования преступлений против журналистов и следить за ходом полицейских и судебных следствий.

⁹ Парижские принципы устанавливают международные минимальные стандарты, которым должны соответствовать все НПЗУ — независимо от размера и структуры — для того, чтобы быть легитимными, авторитетными и эффективными в деле продвижения и защиты прав человека. С ними можно ознакомиться здесь: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/PRINCL-5.PDF>

Репрессии

Репрессии за сотрудничество с ООН принимают различные формы: запреты на поездки, угрозы и преследования, клеветнические кампании, слежка, введение ограничительного законодательства, физические нападения, произвольные аресты и задержания, пытки и жестокое обращение, включая сексуальное насилие, отказ в доступе к медицинской помощи и даже убийства.

Как заявила помощник Генерального секретаря в 2021 году в своем [докладе Совету по правам человека](#), сотрудники НПЗУ подвергались угрозам и репрессиям за взаимодействие с Организацией Объединенных Наций и работу в соответствии с их мандатом. В ответ на это в феврале 2021 года Комитет ООН по правам человека принял [знаковое решение](#), подтверждающее право НПЗУ свободно обмениваться информацией с ООН без каких-либо репрессий. Кроме того, в резолюциях A/RES/76/170 Генеральной Ассамблеи и A/HRC/RES/12/2 Совета по правам человека подчеркивается, что НПЗУ не должны подвергаться каким-либо нападениям в результате деятельности, предусмотренной их мандатом, и что государства-члены должны надлежащим образом расследовать любые такие нападения.

Во всех механизмах ООН, включая УПО, есть [специальные площадки](#) для информирования о репрессиях. О них также можно сообщать непосредственно на ohchr-reprisals@un.org для облегчения координации и последующих действий. Другие защищенные каналы связи доступны по запросу. О предполагаемых случаях и схемах можно сообщать в течение всего года. Важно отметить, что репрессии против НПЗУ в данном контексте понимаются в широком смысле и не обязательно связаны с сотрудничеством с правозащитными механизмами ООН.

Парижские принципы открывают для НПЗУ различные возможности взаимодействия с международными органами и механизмами мониторинга в области продвижения и защиты прав человека. К ним относятся СПЧ ООН и его процесс УПО, специальные процедуры и договорные наблюдательные органы ООН. В соответствии с Парижскими принципами мандаты НПЗУ должны включать, в самом широком смысле, все международно признанные права человека и не могут быть ограничены только теми правами, которые имеют национальное признание или определение. К компетенции НПЗУ относятся продвижение и защита всех прав человека на национальном уровне.

В ходе Международной конференции 2018 года на тему «Расширение гражданского пространства, продвижение и защита деятельности правозащитников: роль национальных правозащитных учреждений», чтобы еще больше подчеркнуть эту важную роль, НПЗУ приняли решение, в частности, использовать международные механизмы, включая УПО, для мониторинга и отчетности о ситуации с правами и свободами людей и пространством гражданского общества в их соответствующих юрисдикциях. Результатом этой международной конференции, организованной ГАНПЗУ («Глобальным альянсом национальных правозащитных учреждений») в сотрудничестве с его членами и УВКПЧ, стала «Марракешская декларация», с которой можно ознакомиться [здесь](#).

Благодаря широте взаимодействия и сотрудничества, которых требует выполнение их функций, НПЗУ могут играть конструктивную роль в формировании и выполнении рекомендаций УПО, которые в итоге выносятся в адрес государства, включая те, которые касаются свободы выражения мнений, права на информацию и безопасности журналистов.

III. Каковы этапы участия НПЗУ в процессе УПО?

Аккредитация

- НПЗУ, планирующая принять участие в сессии по УПО, должна получить аккредитацию для своего представителя через Секретариат УПО. **Только организации, полностью соответствующие Парижским принципам (статус «А»), могут получить аккредитацию в СПЧ и, следовательно, участвовать в процессе.**
- Этот процесс занимает не менее трех дней, после чего заявителям выдается аккредитация.
- Полезным ресурсом является совместный график состояния национальных учреждений, ежегодно публикуемый Глобальным альянсом национальных правозащитных учреждений (ГАНПЗУ) и УВКПЧ. Перечень аккредитационных статусов по состоянию на 2021 год можно найти [здесь](#).

Передовая практика: привлечение внимания СМИ

СМИ заинтересованы в том, чтобы право человека на свободу выражения мнений, безопасность журналистов и доступ к информации были достаточно освещены в процессе УПО. Важно поддерживать с ними связь на протяжении всего процесса, поскольку их участие в качестве заинтересованных сторон также повысит их заинтересованность в освещении процесса.

Более того, освещение процесса в СМИ может вывести УПО за пределы Женевы и сделать его доступным для широкой общественности — предполагаемых бенефициаров процесса —, а не только для тех, кто уже вовлечен в процесс или заинтересован в нем. По этим причинам НПЗУ могут с пользой для себя привлекать СМИ к УПО и участию в делах страны.



photo: Oleksandr Polonskyi/Shutterstock

ДО НАЧАЛА ПРОЦЕССА УПО НПЗУ МОГУТ:

- Нарращивать собственный потенциал для мониторинга и сбора информации для подготовки доклада УВКПЧ по государству, проходящему обзор, путем создания специальных подразделений мониторинга и легкодоступных процедур рассмотрения жалоб в рамках своего учреждения. В этой связи назначение человека, который будет следить за процессом, обеспечит последовательность и накопление знаний;
- Следить за сроками представления информации для подготовки доклада заинтересованных сторон. Они опубликованы на [веб-странице УВКПЧ по УПО](#);
- Обучить сотрудников НПЗУ анализу данных и информации, а также их сбору в соответствии с информацией и руководствами, изданными УВКПЧ для предоставления письменных материалов соответствующими заинтересованными сторонами в рамках УПО;
- Представлять параллельные или «теневые» доклады с участием различных заинтересованных сторон, а также среднесрочные отчеты о прогрессе в выполнении предыдущих рекомендаций для УПО;

- Информировать о требованиях к аккредитации для участия в сессиях Рабочей группы или Совета по правам человека, когда планируется проведение обзоров по их странам¹⁰;
- При необходимости оказывать помощь УВКПЧ в составлении кратких изложений информации, полученной от заинтересованных сторон, и присутствовать на сессиях Рабочей группы через аккредитованного представителя;
- Поощрять правительство к проведению широкого процесса консультаций в качестве важного первого шага в подготовке национального доклада, в частности, сосредоточив внимание на статусе выполнения рекомендаций предыдущего обзора. Поощрять внутренние консультации в различных ветвях власти и участие всех заинтересованных сторон в этом процессе, включая НПЗУ, НПО и СГООН;
- Поощрять осведомление парламентских комитетов по правам человека и/или членов парламента соответствующих комитетов об обязательствах, взятых исполнительной властью в предыдущем цикле — особенно о тех, которые требуют действий парламента — и выступать за вклад парламента в национальный доклад, подготавливаемый для обзора.

ВО ВРЕМЯ ОБЗОРА НПЗУ МОГУТ:

- Внести свой вклад в обзор, представив независимый доклад или информацию о конкретном праве, например, о свободе выражения мнения;
- Организовать прямую трансляцию или показ сессии по УПО в записи для всех заинтересованных сторон, а также обсуждение поднятых вопросов после просмотра;
- Поощрять значительное освещение в местных СМИ сессии Рабочей группы по УПО и участие журналистов, профсоюзов и ассоциаций в соответствующих мероприятиях;
- Подготовить и сделать заявления и принять участие в сессии Совета по правам человека, на которой будет обсуждаться и приниматься итоговый доклад;

Согласно [резолуции 16/21](#) национальное правозащитное учреждение государства, проходящего обзор, в соответствии с принципами, касающимися статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, которые содержатся в приложении к резолюции 48/134 Генеральной Ассамблеи (Парижские принципы), имеет право выступить непосредственно после государства, проходящего обзор, во время принятия итогов обзора на пленарном заседании Совета по правам человека (пункт С. 2.13);

- Побудить свое государство рассмотреть и принять соответствующие рекомендации УПО, включая, и в частности, те, которые могут быть деликатнее, и в которых государство проявляет большую сдержанность.

ПОСЛЕ ОБЗОРА НПЗУ МОГУТ:

- Взаимодействовать с независимыми СМИ, журналистскими ассоциациями и правозащитниками, работающими в этой сфере, вовлекать их и наращивать их потенциал для сбора и передачи информации Национальным механизмам по подготовке докладов и осуществлению последующей деятельности, НПЗУ и группам гражданского общества;
- Проводить пресс-конференции и повышать осведомленность общественности о рекомендациях УПО и средствах, которые НПЗУ предлагает для улучшения ситуации;
- Публиковать и распространять итоги УПО в стране: НПЗУ могут способствовать более активному осуществлению рекомендаций на уровне страны, выступая в качестве связующего звена между международной системой и национальными

¹⁰ Инструкции УВКПЧ относительно вклада и участия НПЗУ в 3-м цикле УПО доступны по адресу:

<https://www.ohchr.org/RU/HRBodies/UPR/Pages/NgosNhris.aspx>

заинтересованными сторонами. Они могут распространять результаты УПО и проводить информационные кампании по вопросам прав человека, поднятым в ходе УПО, тем самым привлекая заинтересованные стороны гражданского общества как к самим вопросам, так и к процессу УПО;

- Включать рекомендации УПО в свою работу: работа НПЗУ не прекращается после официальной сессии УПО. Для того чтобы способствовать прогрессу в решении проблем в области прав человека, поднятых в процессе УПО, НПЗУ могут пожелать включить рекомендации УПО в свои внутренние планы работы и разработать план действий или стратегию, способствующие выполнению различных рекомендаций.
- Вместе с тем НПЗУ играют ключевую роль в консультировании и поддержке государств в выполнении рекомендаций, а также в мониторинге и привлечении к ответственности за неудовлетворительный прогресс. В связи с этим мониторинг и последующие действия НПЗУ должны включать все рекомендации, и даже те, которые, возможно, не были приняты государством, где это уместно.

Передовая практика: консультативные встречи перед проведением обзора

Процесс участия и консультативный подход на этапе подготовки к УПО на национальном уровне позволяет объединить разнообразный и более широкий круг лиц, которые могут предоставить информацию для национального доклада и вклада других заинтересованных сторон. В 2019 году, в преддверии 3-го УПО Дании, Датский институт по правам человека (ДИПЧ) принял участие во встрече между организациями гражданского общества, Межведомственным комитетом по правам человека и Национальным механизмом по подготовке докладов и осуществлению последующей деятельности, где участники могли внести предварительный вклад в темы для включения в национальный доклад.

ДИПЧ в феврале 2021 года совместно с коалицией ОГО по УПО Дании провел консультативную встречу перед УПО Дании для датского дипломатического сообщества по основным проблемам в области прав человека, тем самым подготовив государства-члены к конструктивному участию в УПО Дании. Во встрече также приняли участие члены Межведомственного комитета по правам человека.

ДИПЧ также создал консультативный совет Института, в который входят около 50 представителей гражданского общества, государственных органов и членов парламента.

IV. Что включить в материалы для УПО?

Итоги УПО для различных государств были проанализированы в рамках исследовательского проекта *Парижского института политических исследований (Sciences Po)* под руководством ЮНЕСКО в 2020-2021 годах. Было обнаружено, что количество рекомендаций, относящихся к теме свободы выражения мнения, несколько увеличилось за три цикла. Наиболее часто упоминаемыми в этих рекомендациях темами были «законы и правила» и «безопасность журналистов».

Государства-члены усилили свое внимание к укреплению норм и политики, связанных со свободой выражения мнений, включая свободу прессы и право на доступ к информации, онлайн и офлайн, а также к усилению существующих мер по обеспечению безопасности журналистов. Эту положительную тенденцию следует развивать для достижения полного соответствия международным стандартам в области прав человека.

Государства-участники Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) должны обеспечивать реализацию содержащихся в нем прав во внутреннем законодательстве государства. Они также обязаны уважать, защищать и поощрять свободу мнений и их выражения на практике, основываясь на принципах равенства, недискриминации и универсальности. Этот элемент должен быть включен в доклад, подготовленный НПЗУ.

Свобода выражения мнений

Право на свободу мнений и их свободное выражение защищено международным правом, Всеобщей декларацией прав человека (ВДПЧ) и статьей 19 МПГПП, а также другими договорами по правам человека. Региональные документы по правам человека в Северной и Южной Америке, Африке и Европе также содержат конкретные положения о защите свободы выражения мнений.

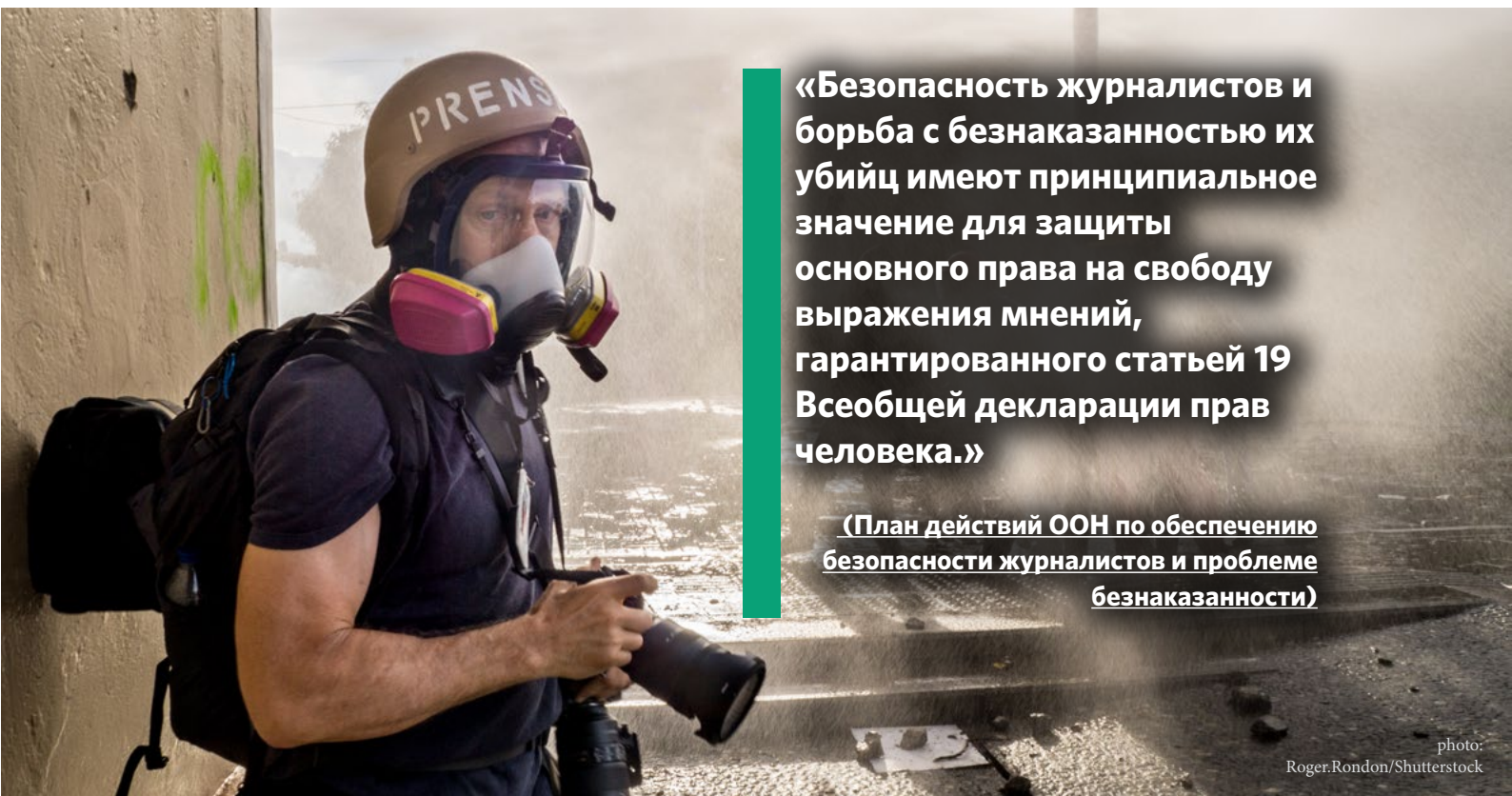
Свобода выражения мнений является необходимым условием для реализации принципов прозрачности и подотчетности¹¹, которые являются центральными для надлежащего управления, без которых демократические институты и системы не могут ни защищать и продвигать права человека, ни обеспечивать правовую и социальную справедливость для людей. Свобода выражения мнений — это не только право само по себе, но и средство реализации множества других прав человека.

Основными компонентами права на свободу выражения мнений являются:

- право беспрепятственно придерживаться своего мнения;
- право искать, получать и распространять информацию и идеи любого рода, независимо от государственных границ, устно, письменно или печатно, в форме искусства или с помощью любых других средств по выбору человека.

ЮНЕСКО — единственное агентство ООН с конкретным мандатом по содействию свободе выражения мнений, включающим, в частности, продвижение «свободных, независимых и плюралистических средств массовой информации в печатных, вещательных и онлайн-СМИ.» Она также является ведущим агентством ООН в реализации [Плана действий ООН по обеспечению безопасности журналистов и проблеме безнаказанности](#), принятого ООН в 2012 году.

Нападения и запугивания в отношении журналистов



«Безопасность журналистов и борьба с безнаказанностью их убийц имеют принципиальное значение для защиты основного права на свободу выражения мнений, гарантированного статьей 19 Всеобщей декларации прав человека.»

(План действий ООН по обеспечению безопасности журналистов и проблеме безнаказанности)

photo:
Roger.Rondon/Shutterstock

11 См. Замечание общего порядка №34 к статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Государства несут ответственность за признание и обеспечение соблюдения свободы выражения мнений. Тем не менее, это право, которое наиболее подвержено нарушениям. Блоггеры, гражданские журналисты, активисты социальных сетей и работники СМИ, которые помогают журналистам освещать и распространять новости, должны быть защищены в равной степени.¹²

- Включая информацию о свободе выражения мнений, безопасности журналистов и доступе к информации, можно обратиться к [Обсерватории убитых журналистов ЮНЕСКО](#), чтобы получить обзор убийств журналистов по странам и статус судебного расследования.

УВКПЧ также разработало краткое руководство по наиболее важным элементам хорошего вклада. Его можно найти [здесь](#).

Идеи для создания партнерств с целью внесения вклада в УПО:

- поощрять НПО и других участников гражданского общества вносить существенный вклад в процесс УПО;
- обеспечить, при необходимости, обучение и наращивание потенциала участников гражданского общества, включая ассоциации журналистов и СМИ, для сбора информации, составления этой информации в соответствии с руководящими принципами УВКПЧ для представления в процессе УПО;
- поддерживать связь, участвовать и вносить вклад в любые мероприятия, проводимые СГ ООН и отдельными учреждениями ООН в связи с подготовкой их материалов для процесса УПО.

Национальная комиссия Уругвая по правам человека (INDDHH) использует Систему мониторинга рекомендаций (SIMORE), созданную правительством для контроля за соблюдением и выполнением рекомендаций государственными учреждениями. Эта система облегчает исследование ситуации с правами человека в стране как для Национальной комиссии Уругвая по правам человека, так и для общественных организаций и других заинтересованных сторон. Кроме того, SIMORE координирует периодические встречи с представителями различных государственных органов и гражданского общества для подготовки докладов, на которые Национальная комиссия Уругвая по правам человека приглашена и участвует в качестве наблюдателя. Национальная комиссия Уругвая по правам человека, выполняя свой мандат, учитывает рекомендации УПО и договорных органов при оценке содержания своих резолюций, направляемых уругвайскому государству. Например, в ходе текущей законодательной сессии она выступила в комитете Палаты представителей и специальном комитете Сената, чтобы высказать свое мнение по законопроекту о СМИ, а также по вопросам свободы выражения мнений в целом.

V. Рекомендации по УПО: как НПЗУ могут внести практический вклад для улучшения свободы Выражения Мнений, Безопасности Журналистов и Доступа к Информации?

Участие НПЗУ в выполнении рекомендаций УПО может охватывать различные аспекты:

Мониторинг и национальные доклады:

НПЗУ могут направлять работу национальных механизмов отчетности и контролировать выполнение рекомендаций УПО следующим образом:

¹² ЮНЕСКО является уполномоченным агентством ООН по продвижению журналистики как средства обеспечения свободного распространения информации и идей через все виды СМИ и поэтому призывает к определению средств правовой защиты в связи с «действиями, связанными с журналистикой», а не ограничивать их применение профессиональными функциями журналиста.

- призывать правительство проводить более широкие консультации перед подготовкой доклада по УПО и, в частности, проводить публичные брифинги о шагах, предпринятых для выполнения рекомендаций последнего обзора, в которых должны участвовать такие заинтересованные стороны, как журналисты, ассоциации и редакции СМИ, НПО, занимающиеся вопросами свободы слова и доступа к информации;
- контролировать темпы выполнения рекомендаций, поддерживая открытый диалог с министерскими механизмами или национальными механизмами по подготовке докладов и осуществлению последующей деятельности, готовящим национальный доклад, чтобы убедиться, что в докладе были учтены материалы, полученные от заинтересованных сторон в ходе консультаций;
- создать синергию с другими международными механизмами по подготовке докладов и мониторингу, такими как добровольные национальные обзоры по ЦУР 16, особенно ЦУР 16.10, которая призывает «обеспечить доступ общественности к информации и защитить основные свободы в соответствии с национальным законодательством и международными соглашениями», а также доклад Генерального директора ЮНЕСКО о безопасности журналистов и опасности безнаказанности;
- консультировать правительство по вопросам обязательств государства в соответствии с международным правом и нормами в области прав человека и рекомендовать ратификацию международных договоров, применимых к свободе выражения мнений и праву на информацию;
- представлять среднесрочные отчеты для мониторинга прогресса в выполнении рекомендаций, принятых или отмеченных государством в предыдущем цикле УПО;
- вносить вклад в развитие передовой практики, делаясь рекомендованными международными инициативами с правительством, судебными органами, законодателями и представителями гражданского общества, с которыми взаимодействуют НПЗУ.

Предотвращение нарушений и содействие преобразованиям, при которых обеспечивается соблюдение прав человека:

НПЗУ способствуют выполнению страной рекомендаций УПО, предпринимая инициативы по укреплению защиты прав. В контексте свободы прессы НПЗУ могут:

- создавать механизмы подачи жалоб для журналистов и сотрудников СМИ и обеспечивать быстрое реагирование в чрезвычайных ситуациях, связанных с угрозами в адрес журналистов;
- создавать механизмы координации с полицией и соответствующими государственными органами для более эффективной борьбы с безнаказанностью;
- взаимодействовать с национальными механизмами по обеспечению безопасности журналистов там, где они существуют; там, где их нет — стимулировать их создание, в том числе в качестве рекомендации в рамках процесса УПО;
- продвигать гендерный подход, который делает правосудие доступным и справедливым для женщин-журналистов, и давать по нему рекомендации правительству и частным структурам;
- собирать информацию о политике, направленной на поощрение свободы выражения мнений, и распространять ее;
- проводить обучение судей, прокуроров, сотрудников правоохранительных органов и военнослужащих для обеспечения понимания ими обязательств государства по международным законам о правах человека и гуманитарным законам, а также требований по защите СМИ с учётом гендерной проблематики, как онлайн, так и офлайн. ЮНЕСКО разработала множество ресурсов для [обучения сотрудников сил безопасности и судебных органов по вопросам свободы выражения мнений](#).

Рекомендации относительно законов, политики и практики

- информировать парламенты о рекомендациях УПО по улучшению свободы выражения мнений;
- привлекать внимание к ограничениям свободы СМИ онлайн и офлайн;
- выделять рекомендуемые меры правовой защиты, в том числе для обеспечения безопасности женщин-журналистов, которые могут отсутствовать в существующей законодательной базе;
- подчеркивать центральную характеристику свободы выражения мнений и доступа к информации как фактора, способствующего реализации других прав;
- с учетом рекомендаций УПО информировать правительства о влиянии существующих и предлагаемых национальных законов и политики на свободу выражения мнений и право на информацию, а также давать конкретные рекомендации по устранению любых негативных последствий для этих прав.

Создание партнерств для влияния на рекомендации УПО

НПЗУ играют центральную роль в создании пространства для взаимодействия гражданского общества с процессом УПО и в содействии защите свободы выражения мнений. Поэтому НПЗУ могут:

- проводить совместные параллельные мероприятия с гражданским обществом во время обзора ситуации со свободой выражения мнений в рассматриваемой стране;
- повышать осведомленность о рекомендациях УПО и добиваться консультаций с соответствующими участниками гражданского общества, предлагая меры по их выполнению;
- инициировать общественные дебаты о средствах улучшения ситуации в соответствии с рекомендациями по итогам УПО;
- продвигать многостороннее сотрудничество в целях обеспечения безопасности журналистов при исполнении ими своих обязанностей и искоренения безнаказанности за преступления, совершенные против них;
- призвать правительство и все другие заинтересованные стороны регулярно представлять обновленную информацию или среднесрочный отчет о ходе выполнения рекомендаций УПО, особенно в отношении тех, которые были приняты.

VI. Связь с другими механизмами ООН

Процесс УПО, будучи инклюзивным механизмом, основанным на сотрудничестве и взаимодействии широкого круга заинтересованных сторон, уже установил формальные и неформальные связи с другими мониторингами с большим потенциалом для дальнейшего развития в этом направлении.

Содействие свободе выражения мнений является ключом к достижению [Целей устойчивого развития \(ЦУР\) Повестки дня на период до 2030 года](#) и, в частности, [ЦУР 16](#).

- **Цели устойчивого развития (ЦУР):** Права человека занимают центральное место во всех ЦУР Повестки дня на период до 2030 года, и для отслеживания прогресса в достижении этих целей проводятся различные мероприятия по мониторингу. ЦУР и механизмы мониторинга прав человека ООН дополняют работу друг друга, подпитывая процесс УПО. ЦУР 16 «Мир, справедливость и сильные институты» стремится к тому, чтобы «содействовать построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях».

Среди задач по достижению ЦУР 16 — ЦУР 16.10: «Обеспечить общественный доступ к информации и охранять основные свободы в соответствии с национальным законодательством и международными соглашениями».

Показатели, отражающие выполнение или невыполнение цели 16.10, включают:

Показатель 16.10.1: Число подтвержденных случаев убийства, похищения, насильственного исчезновения, произвольного задержания и пыток журналистов и связанных с ними представителей средств массовой информации, профсоюзных деятелей и правозащитников в последние 12 месяцев.

Показатель 16.10.2: Число стран, в которых приняты и действуют конституционные, законодательные и/или политические гарантии доступа граждан к информации.



- [Добровольные национальные обзоры \(VNRs\)](#) были введены для отслеживания прогресса в достижении ЦУР на национальном уровне, проводятся под руководством государства, являются добровольными и, как и УПО, вовлекают множество заинтересованных сторон. Информация, опубликованная в добровольных национальных обзорах, особенно по Цели 16, является важным источником для определения результатов УПО и рекомендаций по соблюдению международных стандартов в области свободы мнений и их выражения. Соблюдение государствами рекомендаций УПО становится более легкой отправной точкой для улучшения целей развития, поскольку обязательства, о которых государства-члены должны отчитываться в рамках процесса УПО, являются обязательными, в то время как Повестка дня на период до 2030 года не является юридически обязательным инструментом.
- [Доклад Генерального директора ЮНЕСКО о безопасности журналистов и опасности безнаказанности](#): Доклад является уникальным механизмом в системе ООН благодаря его текущему мандату по мониторингу убийств журналистов. Этот механизм призван укрепить сотрудничество с УПО.
- В [Призыве Генерального секретаря к действиям в области прав человека](#), сделанном в феврале 2020 г. в Совете по правам человека, приоритетными являются общественное участие и гражданское пространство и подчеркивается роль ООН в более последовательной защите и продвижении гражданского пространства в рамках всей системы. Ценность УПО также занимает важное место в этом призыве.

VII. Справочные материалы и ресурсы

Публикации Организации Объединенных Наций:

- Резолюция ГА ООН 5/1: Институциональное строительство Совета по правам человека ООН; https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=a/hrc/res/5/1
- План действий ООН по обеспечению безопасности журналистов и проблеме безнаказанности, 2012 г.; <https://ru.unesco.org/node/278049>
- Призыв Генерального секретаря к действиям в области прав человека (2020 г.): <https://www.un.org/en/content/action-for-human-rights/index.shtml>
- Безопасность журналистов и проблема безнаказанности: Доклад Генерального секретаря ООН, 16 августа 2019 года, A/74/314; <https://digitallibrary.un.org/record/3826999?ln=en>
- Универсальный Периодический Обзор: Советы по взаимодействию на уровне страны для национальных правозащитных институтов и организаций гражданского общества; Управление Верховного комиссара ООН по правам человека. https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/UPR/Tips_21Sept2020.pdf

- Информационный бюллетень № 19, Национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека, Управление Верховного комиссара по правам человека. <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet19en.pdf>
- Привлечение парламентов к продвижению прав человека, в том числе к работе Совета ООН по правам человека и его Универсальному периодическому обзору (УПО): Доклад по итогам виртуального семинара для парламентариев, организованного 17-18 ноября Межпарламентским союзом (МПС), Секретариатом Содружества (ComSec) и Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ); <https://www.ipu.org/event/engaging-parliaments-promotion-human-rights-including-work-human-rights-council-and-its-universal-periodic-review-upr>
- Максимальное использование универсального периодического обзора на уровне страны: Практическое руководство; Управление ООН по правам человека, Управление Верховного комиссара ООН по правам человека; https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/UPR/UPR_Practical_Guidance.pdf
- Исследование новых примеров передовой практики по результатам Универсального периодического обзора (УПО), Милун Котари, июнь 2021 г.; https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/UPR/Emerging_UPR_GoodPractices.pdf
- Руководство по подготовке добровольных национальных обзоров, Форум высокого уровня по устойчивому развитию, издание 2021 года; https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/27024Handbook_2021_EN.pdf

Публикации ЮНЕСКО:

- Доклад Генерального директора ЮНЕСКО «Безопасность журналистов и опасность безнаказанности», 2020 год; <https://ru.unesco.org/themes/safety-journalists/dgreport>
- ЮНЕСКО: «Универсальный периодический обзор и его потенциал для защиты свободы выражения мнений, доступа к информации и обеспечения безопасности журналистов: руководство для страновых команд ООН», опубликовано в 2021 г.; <https://en.unesco.org/news/unesco-launches-new-guidelines-country-teams-promote-freedom-expression-through-universal>
- ЮНЕСКО: «Предотвращать и наказывать: В поисках решений для борьбы с насилием против журналистов», Справочный документ 2015, Эдуардо Бертони; https://en.unesco.org/sites/default/files/prevent-and-punish_bertoni.pdf
- ЮНЕСКО: «Безопасность журналистов, освещающих протесты»; <https://ru.unesco.org/news/yunesko-vyrazhaet-trevogu-v-svyazi-s-rezkim-uvelicheniem-chisla-napadeniy-na-zhurnalistov>
- ЮНЕСКО: «Противодействие ненавистнической риторике в Интернете»; <https://en.unesco.org/news/unesco-launches-countering-online-hate-speech-publication>

Другие источники:

- Глобальный альянс национальных правозащитных учреждений (ГАНПЗУ) (GANHRI). <https://ganhri.org/membership/>
- «Гражданское общество в процессе УПО: Подробное руководство для организаций гражданского общества, участвующих в Универсальном периодическом обзоре», публикация *UPR Info*; https://www.upr-info.org/sites/default/files/general-document/pdf/upr_info_cso_compendium_en.pdf
- «Среднесрочный отчет УПО: Оптимизация устойчивого осуществления. Передовая практика для заинтересованных сторон УПО», публикация *UPR Info*; https://www.upr-info.org/sites/default/files/general-document/pdf/upr_midterm_report_web_v1_high.pdf



При поддержке
Многосторонней донорской программы ЮНЕСКО по
свободе выражения мнений и безопасности журналистов

ОБ АВТОРЕ

Хина Джилани — одна из учредителей Комиссии по правам человека в Пакистане. Она стала первым специальным представителем Генерального секретаря ООН по работе с правозащитниками и в течение следующих восьми лет работала над расширением возможностей и защитой правозащитников во всем мире. За время своей работы Хина Джилани выявила общие проблемы, имеющие отношение к правозащитной сфере, включая культуру безнаказанности; запугивание и отсутствие безопасности; ограничения свободы собраний, выражения мнений и ассоциаций. Кроме этого, она основала Женский форум действий — организацию, созданную для проведения кампаний в защиту прав женщин и борьбы с дискриминационными законами Пакистана. Г-жа Джилани также являлась членом Международной комиссии ООН по расследованию Дарфурского конфликта и была удостоена Премии мира тысячелетия для женщин в 2001 году.

Настоящее Руководство было доработано в ходе консультаций с Глобальным альянсом национальных правозащитных учреждений (ГАНПЗУ). В нем использованы материалы этой организации.

Опубликовано в 2022 г. Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, 7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France ©UNESCO. Эта публикация есть в открытом доступе на основе лицензии Attribution ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO). Используя содержание этой публикации, пользователи соглашаются с условиями использования Репозитория открытого доступа ЮНЕСКО. Употребляемые обозначения и представление материала в этой публикации не подразумевают выражения какого-то мнения со стороны какой-либо части ЮНЕСКО относительно правового статуса любой страны, территории, города или региона, их органов власти, либо относительно определения их приграничных территорий или границ. Идеи и мнения, выраженные в этой публикации, принадлежат авторам; ЮНЕСКО не обязательно разделяет их, и они ни к чему ее не обязывают.

