

**Международный пакт  
о гражданских и политических  
правах**

Distr.: General  
15 March 2021  
Russian  
Original: English

**Комитет по правам человека****Соображения, принятые Комитетом в соответствии  
с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола  
относительно сообщения № 3248/2018\* \*\* \*\*\***

<i>Сообщение представлено:</i>	Ахмедом Толалом и Джихан Махмуд (представлены адвокатом Мадлен Синклер, Международная служба прав человека)
<i>Предполагаемые жертвы:</i>	авторы
<i>Государство-участник:</i>	Мальдивские Острова
<i>Дата сообщения:</i>	25 сентября 2016 года (первоначальное представление)
<i>Справочная документация:</i>	решение, принятое в соответствии с правилом 92 правил процедуры Комитета и препровожденное государству-участнику 3 октября 2018 года (в виде документа не издавалось)
<i>Дата принятия Соображений:</i>	2 ноября 2020 года
<i>Тема сообщения:</i>	судебные ограничения, наложенные на национальное правозащитное учреждение
<i>Процедурный вопрос:</i>	Приемлемость — статус жертвы
<i>Вопрос существа:</i>	свобода выражения мнений
<i>Статья Пакта:</i>	19
<i>Статья Факультативного протокола:</i>	1

1. Авторами сообщения являются граждане Мальдивских Островов Ахмед Толал и Джихан Махмуд. Авторы утверждают, что государство-участник нарушило их права, предусмотренные статьей 19 Пакта. Факультативный протокол вступил в силу для государства-участника 19 декабря 2006 года. Авторы представлены адвокатом.

\* Приняты Комитетом на его 130-й сессии (12 октября — 6 ноября 2020 года).

\*\* В рассмотрении настоящего сообщения участвовали следующие члены Комитета: Яд Бен Ашур, Ахмед Амин Фатхалла, Сюити Фуруя, Кристоф Хейнс, Дейвид Х. Мур, Данкан Лаки Мухумуза, Фотини Пазардзис, Эрнан Кесада Кабрера, Василька Санцин, Жозе Мануэл Сантуш Паиш, Юваль Шани, Элен Тигруджа и Андреас Циммерман.

\*\*\* К настоящим Соображениям прилагается текст совместного (несогласного) мнения членов Комитета Кристофа Хейнса, Жозе Мануэла Сантуша Паиша и Андреаса Циммермана.



**Факты в изложении авторов**

2.1 Комиссия Мальдивских Островов по правам человека была учреждена указом президента в 2003 году. 18 августа 2005 года после ратификации Закона о Комиссии по правам человека Комиссия стала первым официальным независимым и автономным органом на Мальдивских Островах. В августе 2006 года в Закон о Комиссии по правам человека были внесены поправки, которые позволили расширить мандат и полномочия Комиссии, а также обеспечить ее соответствие принципам, касающимся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы). После ратификации Конституции Мальдивских Островов в августе 2008 года Комиссия превратилась в независимый и автономный конституционный орган. На момент представления настоящего сообщения Комиссия имела статус «В» по классификации Международного координационного комитета национальных правозащитных учреждений (в настоящее время известного как Глобальный альянс национальных правозащитных учреждений).

2.2 Авторы входили в число пяти членов Комиссии по правам человека, работавших в ней с сентября 2014 года по июнь 2015 года — в период времени, относящийся к событиям, о которых идет речь в настоящем сообщении. В сентябре 2014 года Комиссия опубликовала и представила доклад для рассмотрения Советом по правам человека в ходе второго универсального периодического обзора по Мальдивским Островам. При подготовке доклада, посвященного проблемам в области прав человека на Мальдивских Островах, использовалась информация, собранная Комиссией самостоятельно, а также сведения, полученные от государственных органов, членов гражданского общества и других соответствующих заинтересованных сторон. В течение трех месяцев до публикации своего доклада Комиссия провела серию встреч в целях содействия конструктивному диалогу по выполнению рекомендаций, сформулированных в ходе первого цикла универсального периодического обзора.

2.3 В своем докладе Комиссия поставила под сомнение независимость, прозрачность, беспристрастность, компетентность, последовательность и доступность судебной системы Мальдивских Островов. В частности, Комиссия высказала мнение, что Верховный суд контролирует судебную систему и ослабил судебные полномочия, которыми наделены другие суды высшей и низшей инстанции, в том числе путем издания циркуляра, в котором он предписал всем государственным учреждениям не обращаться к отдельным судам по вопросам, касающимся судебной системы, кроме как через Верховный суд. В докладе Комиссии также содержалась критика в адрес правительства Мальдивских Островов в связи с его заявлением о том, что Специальный докладчик по вопросу о независимости судей и адвокатов пыталась дискредитировать судебную систему страны в своем докладе о миссии на Мальдивские Острова. И наконец, в своем докладе Комиссия отметила, что сталкивается с трудностями при сборе информации, касающейся судебных органов, из-за отсутствия сотрудничества со стороны правительства. В заключительной части доклада Комиссия просила правительство выполнить рекомендации Международной комиссии юристов и Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов; кодифицировать и согласовать законы шариата с нормами общего права в соответствии с Конституцией; и принять законы для повышения согласованности во внутренней судебной практике.

2.4 После публикации доклада в сентябре 2014 года Верховный суд возбудил разбирательство по собственной инициативе против Комиссии по правам человека. 22 сентября 2014 года члены Комиссии были вызваны в Верховный суд, а через два дня состоялось первое слушание. Верховный суд отклонил требование членов Комиссии о том, чтобы сначала дело было рассмотрено Высоким судом, что давало бы им возможность подать апелляцию. В ходе слушаний Верховный суд озвучил обвинения в адрес Комиссии и предоставил ее членам возможность ответить. В частности, Суд заявил о том, что Комиссией были совершены следующие противоправные действия:

- a) совершение действий, направленных против национальной безопасности и интересов государства, как они предусмотрены в Конституции;
- b) незаконное представительство Мальдивских Островов;
- c) незаконное осуществление политического взаимодействия с международными организациями;
- d) незаконная передача информации и представление докладов иностранным организациям от имени государства;
- e) нарушение примата Конституции (статья 299) и принципа верховенства права;
- f) представление ложной информации о правовых процедурах;
- g) нарушение статьи 189 Конституции, которая гласит, что Комиссия Мальдивских Островов по правам человека должна быть независимой и беспристрастной и способствовать соблюдению прав человека непредвзято, без предпочтений и предубеждений;
- h) вмешательство в работу судебной системы и недопустимое влияние на судебные органы;
- i) нарушение пунктов c) и d) статьи 141 Конституции, требующих от государственных должностных лиц уважения независимости и достоинства судов, а также нарушение международных норм;
- j) нарушение независимости, предоставленной судебным органам в соответствии с международно-правовыми нормами;
- k) проявление предвзятости;
- l) подрыв доверия к Комиссии по правам человека;
- m) намеренное пренебрежение к результатам, которых достигли и продолжают достигать Мальдивские Острова в установлении демократии, обеспечении верховенства права и защите прав человека;
- n) игнорирование информации о лицах, совершающих террористические акты против народа, государственных учреждений и сил безопасности, о действиях, угрожающих миру и порядку и подрывающих независимость и суверенитет государства, а также о лицах, совершающих такие действия;
- o) вмешательство в юрисдикцию исполнительной власти, сил безопасности, судебных и законодательных органов;
- p) осуществление деятельности, дублирующей мандат других государственных учреждений, нанося тем самым ущерб своему собственному мандату;
- q) нарушение пункта c) статьи 145 Конституции, который гласит, что Верховный суд должен быть последней инстанцией в вопросах толкования Конституции, законов или любого другого вопроса, рассматриваемого в суде;
- г) нарушение пунктов а) и б) статьи 20 Закона № 22/2010 (Закон о судопроизводстве), в котором закреплено, что правительство, парламент и государственные учреждения должны подчиняться решениям Верховного суда и выполнять их;
- с) нарушение пункта б) статьи 141 Конституции, который гласит, что высшим органом, уполномоченным отправлять правосудие, является Верховный суд;
- і) нарушение положения Конституции, которое гласит, что Комиссия Мальдивских Островов по правам человека не имеет иных обязательств, кроме тех, что предусмотрены законами шариата, Конституцией и законодательством Мальдивских Островов, а также международными договорами, участником которых являются Мальдивские Острова.

2.5 В ходе первого слушания в суде члены Комиссии представили доказательства в поддержку своей позиции, согласно которой их доклад не преследовал цели подорвать Конституцию или поставить под угрозу суверенитет страны, исходя из злого умысла по отношению к ее институтам. Члены Комиссии пояснили, что, перед тем как представить свой доклад, они ознакомили с ним Департамент судебной администрации, который функционирует в соответствии с политикой, установленной Верховным судом, и под непосредственным руководством назначенного судьи. Департамент не предложил никаких правок к докладу, что, по мнению членов Комиссии, явно свидетельствовало о том, что содержащаяся в докладе информация не противоречила никаким законам. Верховный суд проанализировал представленные доказательства во время перерыва и принял решение приостановить слушания, назначенные на тот день.

2.6 30 сентября 2014 года Верховный суд провел второе слушание, в ходе которого члены Комиссии вновь отвергли обвинения. Члены Комиссии заявили, что их выводы относительно судебной системы были основаны на докладах Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов, Международной комиссии юристов и организации «Трансперенси интернешнл». Однако Суд заявил, что доклад Специального докладчика является несостоятельным, а доклад организации «Трансперенси интернешнл» — необоснованным и предвзятым. Суд также сделал замечание членам Комиссии в связи с тем, что они не проконсультировались с ним при подготовке доклада. В ответ на это председатель и заместитель председателя Комиссии вновь подчеркнули, что их намерением было выразить обеспокоенность, а не выдвинуть ложные обвинения. Они заявили, что их обеспокоенность была вызвана докладом Специального докладчика, а также собственным опытом взаимодействия с Верховным судом. Речь идет о двух случаях, когда Комиссия посчитала, что Суд узурпирует полномочия, которыми он не обладает, предписывая судам не сотрудничать с Комиссией в расследовании и оценке проблем в области прав человека. В первом случае Верховный суд воспрепятствовал расследованию, которое проводилось Комиссией в отношении возможного нарушения прав человека судом нижней инстанции, предписав нижестоящему суду не сотрудничать с Комиссией. Во втором случае Верховный суд косвенно предписал нижестоящим судам не сотрудничать с программой Комиссии по наблюдению за судами для оценки защиты прав человека в рамках судебного процесса. В обоих случаях Верховный суд счел действия Комиссии выходящими за рамки ее мандата и заявил, что только Верховный суд имеет право осуществлять наблюдение за судебной системой.

2.7 В ходе второго слушания пять из семи судей заявили, что доклад Комиссии является преднамеренной попыткой представить Мальдивские Острова в невыгодном свете на международном уровне. Суд также подверг критике работу Комиссии в целом и задавал вопросы, в основном не связанные с предъявленными обвинениями, в явной попытке запугать членов Комиссии. Например, несмотря на то, что обвинения касались раздела доклада, посвященного судебной системе, Суд выразил обеспокоенность по поводу других разделов. Суд также обвинил членов Комиссии в нарушении догматов ислама в рамках другого дела, возбужденного против Комиссии судом по делам несовершеннолетних в марте 2014 года<sup>1</sup>.

2.8 16 июня 2015 года Верховный суд вновь вызвал членов Комиссии и вынес решение по делу<sup>2</sup>. Суд отметил, что на четвертой странице доклада Комиссии для универсального периодического обзора под заголовком «Доступ к правосудию» Комиссия заявила, что Верховный суд контролирует суды Мальдивских Островов. Суд счел, что эта формулировка содержит ложную информацию о юрисдикции Верховного суда, конституционных и правовых процедурах, которым следуют суды в рамках мальдивской судебной системы при проведении судебных разбирательств и

<sup>1</sup> По словам авторов, в рамках этого дела Комиссии были предъявлены обвинения в неуважении к суду после публикации доклада, который, по утверждению суда по делам несовершеннолетних, содержал ложную информацию. Доклад касался обжалования приговора, который был вынесен судом по делам несовершеннолетних в отношении 15-летней жертвы сексуального насилия, осужденной за блуд, и предусматривал наказание в виде порки.

<sup>2</sup> Supreme Court of Maldives, judgment No. 2014/SC-SM/42, 16 June 2015.

обеспечении правосудия, а также о процедурах, применяемых судами. Суд пришел к выводу, что Комиссия действовала незаконно, подготовив и распространив ложный доклад на основе недостоверной информации. Суд далее заявил, что с учетом того, что все три ветви власти на Мальдивских Островах обеспечивают защиту и поощрение прав человека, члены Комиссии по правам человека проявили предвзятость; подорвали доверие к Комиссии; намеренно пренебрегли результатами, которых достигло и продолжает достигать государство в установлении демократии, обеспечении верховенства права и защите прав человека; игнорировали информацию о лицах, совершающих террористические акты против народа, государственных учреждений и сил безопасности, о действиях, угрожающих миру и порядку и подрывающих независимость и суверенитет государства, а также о лицах, совершающих такие действия. Суд установил, что Комиссия намеренно пыталась подорвать независимость судебных органов и Конституцию Мальдивских Островов и что она поощряла действия, наносящие ущерб независимости, суверенитету, конституционной системе, миру и порядку на Мальдивских Островах. Суд постановил, что таким образом Комиссия нарушила статью 141, пункт с) статьи 145 и пункт а) статьи 299 Конституции Мальдивских Островов, а также пункты а) и b) статьи 20 Закона № 22/2010 (Закон о судопроизводстве).

2.9 В своем решении Суд обязал Комиссию соблюдать свод руководящих указаний, состоящий из 11 пунктов, согласно которым Комиссия должна:

- a) действовать в рамках Конституции Мальдивских Островов и законов для обеспечения всесторонней защиты интересов Мальдивских Островов и их граждан;
- b) следить за тем, чтобы ее деятельность никоим образом не ставила под угрозу единство и однородность общества на Мальдивских Островах;
- c) воздерживаться от действий, подрывающих мир, безопасность, порядок и традиционные нормы поведения;
- d) не допускать, чтобы Комиссия дублировала или брала на себя обязанности и полномочия других государственных учреждений;
- e) следить за тем, чтобы осуществляемая ею деятельность была разрешена в мальдивском обществе согласно Конституции и законодательству Мальдивских Островов;
- f) обеспечивать соответствие своей деятельности религиозным и общественным нормам, принятым на Мальдивских Островах, а также принципам надлежащего поведения;
- g) осуществлять свою деятельность в рамках политики, основанной на достоверных исследованиях, в соответствии с религиозными и общественными нормами, принятыми на Мальдивских Островах, принципами надлежащего поведения, Конституцией и законодательством Мальдивских Островов, таким образом, чтобы обеспечивать защиту национальной безопасности, мира и единства, а также при всестороннем сотрудничестве с другими учреждениями страны;
- h) соблюдать процедуры, установленные правительством, и работать при посредничестве соответствующего государственного учреждения в случае, если Комиссии приходится взаимодействовать с иностранными организациями;
- i) поддерживать законное правительство, соблюдать принцип верховенства права и ориентировать свою деятельность на укрепление уважения к закону среди граждан;
- j) следить за тем, чтобы такая деятельность была свободна от политической предвзятости и не была направлена на продвижение интересов или дискредитацию какой-либо отдельной группы;
- k) не допускать, чтобы такая деятельность приводила к возникновению политического, социального или религиозного экстремизма, создавала трудности для Мальдивских Островов или порочила репутацию страны.

2.10 Многие международные наблюдатели ставят под сомнение беспристрастность судебной системы Мальдивских Островов, в том числе организация «Международная амнистия»<sup>3</sup>, Международная комиссия юристов<sup>4</sup>, Специальный докладчик по вопросу о независимости судей и адвокатов<sup>5</sup> и Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ)<sup>6</sup>. Некоторые наблюдатели также критикуют Мальдивские Острова за отсутствие свободы слова в стране. Например, в своем докладе 2014 года о ситуации в области прав человека на Мальдивских Островах Государственный департамент США отметил, что в ряде случаев суды пытались ограничить свободу слова, проводя допросы или инициируя преследования в отношении лиц, критиковавших судебные органы, включая судебный процесс против Комиссии по правам человека<sup>7</sup>. Журналистам и представителям гражданского общества на Мальдивских Островах угрожали аналогичными мерами, когда они выступали с критикой в адрес правительства<sup>8</sup>.

2.11 В резолюции 70/163 Генеральной Ассамблеи и резолюции 27/18 Совета по правам человека подчеркивается, что национальные правозащитные учреждения и их члены и сотрудники не должны подвергаться репрессиям или запугиванию вследствие их деятельности, а также содержится призыв к государствам незамедлительно и тщательно расследовать случаи предполагаемых репрессий или запугивания в отношении членов или сотрудников национальных правозащитных учреждений или в отношении лиц, которые сотрудничают или стремятся сотрудничать с ними<sup>9</sup>.

2.12 Авторы утверждают, что они исчерпали внутренние средства правовой защиты, поскольку решения Верховного суда являются окончательными, а эффективных механизмов защиты внесудебного характера в стране не существует. Более того, авторы утверждают, что, даже если в стране существовали бы какие-либо дополнительные средства судебной защиты, они были бы неэффективны. Авторы также заявляют, что не направляли этот вопрос на рассмотрение другому органу, действующему в рамках процедуры международного разбирательства или урегулирования.

## Жалоба

3.1 Авторы утверждают, что государство-участник нарушило их права, предусмотренные статьей 19 Пакта, когда Верховный суд инициировал преследование в отношении Комиссии по правам человека в связи с содержанием доклада, подготовленного ею для универсального периодического обзора; постановил, что доклад Комиссии является незаконным, предвзятым и подрывающим независимость судебных органов; и потребовал, чтобы Комиссия следовала руководящим указаниям, ограничивающим возможности ее работы и свободного обмена информацией с Организацией Объединенных Наций. Обвинения и руководящие указания, которые были сформулированы судом, ограничивают защищаемое право авторов на взаимодействие с Организацией Объединенных Наций<sup>10</sup> и представляют собой репрессии в отношении Комиссии за законное сотрудничество с правозащитной системой Организации Объединенных Наций. Подобные ограничения недопустимы в

<sup>3</sup> Amnesty International, "Maldives: ignoring human rights obligations", 10 September 2014, p. 6; и Amnesty International, *Annual Report 2014/2015*, p. 73.

<sup>4</sup> International Commission of Jurists and South Asians for Human Rights, "Justice adrift: rule of law and political crisis in the Maldives – a fact-finding mission report", August 2015, p. 14.

<sup>5</sup> A/HRC/23/43/Add.3, п. 30.

<sup>6</sup> OHCHR, "Maldives Supreme Court is subverting the democratic process – Pillay", 30 October 2013; и OHCHR, "Supreme Court judgement gravely undermines Maldives Human Rights Commission – Zeid", 19 June 2015.

<sup>7</sup> United States Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, "Maldives 2014 human rights report", p. 8.

<sup>8</sup> Amnesty International, "Maldives: assault on civil and political rights", 23 April 2015, p. 12; и A/HRC/WG.6/22/MDV/2, п. 46.

<sup>9</sup> Резолюция 70/163 Генеральной Ассамблеи, п. 11; и резолюция 27/18 Совета по правам человека, пп. 9 и 11.

<sup>10</sup> CCPR/C/LKA/CO/5, п. 21.

соответствии с пунктом 3 статьи 19 Пакта. Как было признано самим Комитетом, свободное взаимодействие с ним является одной из форм выражения мнения, в связи с которой правозащитникам должна быть обеспечена защита от репрессий<sup>11</sup>.

3.2 Ни обвинения, ни руководящие указания, сформулированные Верховным судом, не были мерами, необходимыми для достижения законной цели. Кроме того, ни обвинения, ни руководящие указания не были предусмотрены законом по смыслу статьи 19 Пакта с учетом принятого Комитетом замечания общего порядка № 34 (2011) о свободе мнений и их выражения. Для многих отдельных обвинений и для всех обвинений в целом было характерно следующее:

a) чрезмерная расплывчатость и возможность широкого толкования (например, обвинения в подрыве государственного суверенитета и проявлении предвзятости);

b) отсутствие четкой правовой основы и подробной информации (например, обвинения в незаконном представительстве Мальдивских Островов);

c) использование обычных, традиционных или религиозных правовых норм в качестве обоснования (например, обвинения в нарушении положения Конституции, которое гласит, что Комиссия не имеет иных обязательств, кроме тех, что предписаны законами шариата);

d) несовместимость с положениями, целями и задачами Пакта (например, обвинения в незаконном осуществлении политического взаимодействия с международными организациями).

3.3 Как можно заключить из правовой практики Комитета по делу *Сингер против Канады*, действия Верховного суда нарушили не только права Комиссии, но и права самих авторов как частных лиц<sup>12</sup>. Свобода выражения мнений по своей сути является неотъемлемым правом человека. Авторы имеют право передавать информацию международным организациям, поэтому руководящие указания и обвинения, сформулированные Верховным судом, имели прямое к ним отношение и затронули их лично.

#### **Замечания государства-участника относительно существа сообщения**

4.1 В своих замечаниях от 4 апреля 2019 года государство-участник признает оперативные трудности, с которыми столкнулась Комиссия Мальдивских Островов по правам человека в результате разбирательства, возбужденного Верховным судом по собственной инициативе. Государство-участник примет во внимание последствия решения Верховного суда. Мальдивские Острова вступили в новую эру демократического правления. Новая администрация обязалась провести реформы во всех государственных учреждениях, с тем чтобы обеспечить защиту прав человека, вернуться к соблюдению международных обязательств государства и содействовать работе государственных учреждений в пределах их установленного круга полномочий. Среди заинтересованных сторон ведутся обсуждения и дискуссии по поводу политики, связанной с проведением этих реформ, притом что администрация во главе с президентом Ибрагимом Мохамедом Солихом лишь начинает делать первые шаги. Уже ведется работа по выполнению основного обязательства правительства по реформированию соответствующих законов, касающихся независимых комиссий, с тем чтобы они могли осуществлять свои функции свободно и беспристрастно. В связи с этим был подготовлен законопроект, предусматривающий поправки к Закону № 6/2006 (Закон о Комиссии по правам человека), для представления в парламент. После вступления в силу этот законопроект предоставит Комиссии неограниченные полномочия:

<sup>11</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34 (2011) о свободе мнений и их выражения.

<sup>12</sup> *Сингер против Канады* (CCPR/C/51/D/455/1991).

a) обращаться за помощью к соответствующим международным партнерам, включая двусторонних и региональных партнеров и международные организации, в деле защиты и поощрения прав человека;

b) представлять доклады международным организациям, комитетам, органам, рабочим группам и другим структурам в качестве национального правозащитного учреждения в связи с обязательствами, налагаемыми на государство договорами и конвенциями по правам человека, участником которых оно является.

4.2 Решение, вынесенное Верховным судом по итогам инициированного им разбирательства, по своему характеру является судебным актом. Учитывая полное разделение полномочий между исполнительной, судебной и законодательной ветвями власти, предусмотренное Конституцией 2008 года, правительство не может отменять решения Верховного суда. Однако такие решения могут быть исправлены путем внесения поправок в соответствующее законодательство, принятие которых относится к компетенции законодательных органов власти. Принятие вышеупомянутого законопроекта, предложенного правительством в его 100-дневном плане действий, позволит решить проблемы, поднятые в настоящем сообщении.

4.3 Государство-участник подтверждает свою приверженность уважению и соблюдению своих обязательств по конвенциям, особенно тех, которые касаются основополагающих прав и мер защиты, а также заверяет Комитет в том, что будет вести работу в целях обеспечения постоянной защиты гражданских прав лиц, находящихся под юрисдикцией государства-участника.

#### **Комментарии авторов к замечаниям государства-участника относительно существа сообщения**

5. В своих комментариях от 4 июня 2019 года авторы признают и приветствуют законодательные поправки, предложенные государством-участником. Однако, несмотря на то, что эти поправки могут предотвратить будущие нарушения, они не обеспечивают эффективного средства правовой защиты от нарушений, совершенных в прошлом. Авторы вновь подтвердили свои претензии и в качестве средства правовой защиты просят Комитет:

a) заявить о нарушении прав авторов, закрепленных статьей 19 Пакта;

b) заявить, что нарушение права авторов на свободу выражения мнений не подпадает ни под какие ограничения, предусмотренные в пункте 3 статьи 19 Пакта, и не было оправдано с точки зрения законодательства;

c) заявить, что ни обвинения, ни руководящие указания не были сформулированы достаточно четко, для того чтобы можно было определить, в чем именно заключаются ограничения, и соответствующим образом следить за своим поведением, в результате чего Верховному суду была предоставлена неограниченная свобода действий;

d) заявить, что обвинения и руководящие указания сами по себе являлись нарушением статьи 19 Пакта, поскольку они не преследовали законной цели;

e) заявить, что ни обвинения, ни руководящие указания не были необходимы для достижения какой-либо законной цели;

f) заявить, что эти обвинения и руководящие указания представляют собой репрессии в отношении авторов за взаимодействие с Организацией Объединенных Наций, которое является формой выражения мнения и защищено статьей 19 Пакта;

g) призвать государство-участник поддержать предложенный законопроект, а также призвать законодательное собрание принять его.

#### **Дополнительные замечания государства-участника**

6.1 В своем последующем представлении от 12 сентября 2019 года государство-участник уведомило Комитет о том, что не желает направлять дополнительные замечания по существу сообщения, и предоставило обновленную информацию о



вышеупомянутых предлагаемых поправках к Закону № 6/2006 (Закон о Комиссии по правам человека). Был завершен этап прений и рассмотрения законопроекта в первом чтении. Законопроект пройдет окончательное рассмотрение, прежде чем будет представлен на голосование в парламент. Подготовкой поправок к законопроекту занималась г-жа Махмуд, которая является одним из авторов настоящего сообщения. Поправки содержат положения, призванные обеспечить добросовестность членов Комиссии по правам человека, включая принятие кодекса поведения и установление требования, согласно которому члены Комиссии должны декларировать свои финансовые активы. В законопроекте также предлагается предоставить Комиссии более широкие полномочия, в том числе путем создания механизма компенсации. В ходе прений по законопроекту обсуждалась важность приведения предлагаемых поправок в соответствие с рекомендациями, изложенными в Парижских принципах.

6.2 Согласно разделу 26 законопроекта Комиссия по правам человека будет иметь право поддерживать связь и свободно взаимодействовать с международными правозащитными организациями в соответствии с международными конвенциями, участником которых является государство. Это позволит решить проблемы, связанные с ограничениями, наложенными на Комиссию после принятия Верховным судом свода руководящих указаний из 11 пунктов.

### **Вопросы и процедура их рассмотрения в Комитете**

#### *Рассмотрение вопроса о приемлемости*

7.1 Согласно правилу 97 своих правил процедуры, прежде чем рассматривать содержащиеся в сообщении жалобы, Комитет должен установить, является ли данное сообщение приемлемым в соответствии с Факультативным протоколом к Пакту.

7.2 Согласно требованиям пункта 2 а) статьи 5 Факультативного протокола, Комитет удостоверился в том, что этот же вопрос не рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования.

7.3 Обращая внимание на то, что государство-участник не оспорило приемлемость этого сообщения и не опровергло заявление авторов о том, что они исчерпали все имеющиеся внутренние средства правовой защиты, Комитет также отмечает, что оспариваемое решение было вынесено Верховным судом и не может быть обжаловано. Следовательно, Комитет считает, что требования пункта 2 b) статьи 5 Факультативного протокола не препятствуют рассмотрению им настоящего сообщения.

7.4 Комитет отмечает, что обвинения и выводы Верховного суда были сформулированы в отношении Комиссии Мальдивских Островов по правам человека как организации. Комитет напоминает, что частное лицо может утверждать, что оно является жертвой по смыслу статьи 1 Факультативного протокола только в том случае, если его права, закрепленные в Пакте, действительно затронуты действием или бездействием, которые могут быть отнесены на счет государству-участника, хотя насколько конкретно следует воспринимать это требование — вопрос степени<sup>13</sup>. Комитет ссылается на свою правовую практику, в рамках которой он заявил, что свобода выражения мнений по своей сути является неотъемлемым правом человека<sup>14</sup>. Комитет отмечает, что авторы были членами Комиссии в соответствующий период времени и что в решении Верховного суда говорится, что члены Комиссии проявили предвзятость и подорвали доверие к Комиссии. Авторы, которые являлись членами Комиссии, были лично вызваны в Верховный суд, где им были заданы вопросы, касающиеся содержания доклада и деятельности Комиссии. Комитет также отмечает, что жесткие обвинения, выводы и руководящие указания ограничили возможность Комиссии, включая ее членов, искать, получать и распространять информацию и идеи, а также могли иметь сковывающий эффект, отразившийся на способности членов Комиссии выражать свое профессиональное мнение при выполнении своих

<sup>13</sup> См., в частности, *Аумеерудди-Чиффра против Маврикия*, сообщение № 35/1978, пункт 9.2.

<sup>14</sup> *Сингер против Канады* (CCPR/C/51/D/455/1991), п. 11.2.

официальных функций. Комитет напоминает, что в Пакте придается особенно большое значение беспрепятственному выражению мнений в условиях публичного обсуждения вопросов, касающихся государственных учреждений<sup>15</sup>. Комитет далее отмечает, что авторы, будучи членами национального правозащитного учреждения, доносили различные мнения до других членов общества и доносили до них свою позицию, а также старались передать этим людям информацию по вопросам, представляющим общественный интерес, включая функционирование государственных учреждений. В этой связи Комитет считает, что обвинения, выводы и руководящие указания, озвученные Верховным судом, действительно затронули не только Комиссию в целом, но также непосредственно самих авторов. Таким образом, Комитет считает, что требования статьи 1 Факультативного протокола не препятствуют рассмотрению им настоящего сообщения.

7.5 Комитет не видит никаких дополнительных препятствий для признания настоящего сообщения приемлемым и приступает к его рассмотрению по существу.

#### *Рассмотрение по существу*

8.1 В соответствии с требованиями пункта 1 статьи 5 Факультативного протокола, Комитет рассмотрел сообщение с учетом всей информации, предоставленной ему сторонами.

8.2 Перед Комитетом стоит задача установить, подпадают ли обвинения в противоправных действиях и руководящие указания, сформулированные Верховным судом в отношении Комиссии по правам человека, под действие пункта 3 статьи 19 Пакта, который допускает некоторые ограничения права на свободное выражение мнения, но только в случае, если это установлено законом и необходимо для уважения прав и репутации других лиц и для охраны государственной безопасности, общественного порядка (публичный порядок), здоровья или нравственности населения<sup>16</sup>. В этой связи Комитет ссылается на свое замечание общего порядка № 34, в котором он заявил, что свобода мнений и свобода их выражения являются неотъемлемыми условиями всестороннего развития личности, имеют ключевое значение для любого общества и служат краеугольным камнем любого свободного и демократического общества<sup>17</sup>. Любое ограничение в отношении осуществления этих свобод должно соответствовать строгим критериям необходимости и соразмерности. Ограничения должны применяться только для тех целей, для которых они были предписаны, и должны быть непосредственно связаны с конкретной потребностью, для удовлетворения которой они были предназначены<sup>18</sup>. Комитет ссылается на свою правовую практику, которая указывает на то, что именно государству-участнику надлежит доказать, что ограничения прав авторов, которые предусмотрены статьей 19 Пакта, были необходимыми и соразмерными<sup>19</sup>.

8.3 Комитет отмечает, что, по утверждению Верховного суда, Комиссия по правам человека совершила 20 противоправных действий, указав в своем докладе для универсального периодического обзора 2014 года, что судебная система Мальдивских Островов контролируется Верховным судом. Комиссии были предъявлены обвинения в совершении действий, направленных против национальной безопасности и интересов государства, а также в незаконной передаче информации и представлении докладов иностранным организациям от имени государства. Верховный суд установил, что Комиссия нарушила три статьи Конституции и положение Закона о судопроизводстве, которые в совокупности закрепляют преобладающую силу решений Верховного суда и верховенство Конституции в рамках правительства. Верховный суд также потребовал, чтобы Комиссия соблюдала 11 руководящих

<sup>15</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34, пункт 38. *Бодрожич против Сербии и Черногории* (CCPR/C/85/D/1180/2003), п. 7.2;

<sup>16</sup> *Северинец против Беларуси* (CCPR/C/123/D/2230/2012), п. 8.4.

<sup>17</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34, п. 2.

<sup>18</sup> Там же, п. 22.

<sup>19</sup> См., например, *Пивонос против Беларуси* (CCPR/C/106/D/1830/2008), п. 9.3.

указаний, согласно которым она должна, в частности, воздерживаться от действий, подрывающих мир, безопасность, порядок и традиционные нормы поведения.

8.4 Комитет отмечает, что несмотря на то, что государство-участник предоставило информацию о предлагаемом законодательстве, которая была встречена с одобрением, оно не объяснило, каким образом действия Верховного суда, который применил меры наказания в отношении Комиссии за критику судебной системы и ограничил возможность Комиссии и ее членов обмениваться информацией с соответствующими заинтересованными сторонами, были предусмотрены законом и являлись необходимыми и соразмерными какой-либо законной цели в соответствии с пунктом 3 статьи 19 Пакта. В связи с этим Комитет обращается к аргументации Верховного суда, который счел, что оспариваемое им заявление Комиссии было ложным и необоснованным и, следовательно, нарушило ряд положений Конституции и внутреннего законодательства. Суд счел, что Комиссия не привела никаких официальных источников в обоснование оспариваемого заявления. Вместе с тем Комитет принимает к сведению утверждение авторов о том, что в качестве обоснования оспариваемого заявления Комиссия ссылалась на свой прошлый опыт взаимодействия с Верховным судом, а также на циркуляр, изданный этим судом для нижестоящих судов, и на доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов. Комитет отмечает, что оценка правдивости заявления Комиссии по поводу контроля над судебной системой со стороны Верховного суда не относится к его компетенции в контексте настоящих Соображений.

8.5 Комитет отмечает, что, даже если предположить, что обвинения, выводы и руководящие указания, сформулированные судом в отношении Комиссии, предусмотрены законом и преследуют законную цель, государство-участник должно доказать, что этот своеобразный судебный процесс против Комиссии по правам человека, в рамках которого было заявлено о 20 предполагаемых нарушениях внутреннего законодательства и был установлен свод руководящих указаний из 11 пунктов для контроля над ее деятельностью в будущем, был необходим для достижения этой цели. Анализируя необходимость принятия мер по ограничению свободы слова, Комитет признает, что от государственных служащих могут потребовать сдержанности в осуществлении свободы выражения мнения в случаях, когда их высказывания могут поставить под сомнение авторитет и беспристрастность органов, в которых они работают. Тем не менее Комитет считает, что уникальность мандата национального правозащитного учреждения, который стремится соответствовать Парижским принципам, заключается в том, что его сотрудники обладают большей свободой в высказывании критики в адрес государственных органов в интересах улучшения ситуации в области прав человека в стране.

8.6 Требование о необходимости предполагает элемент соразмерности — в том смысле, что масштабы ограничений на свободу выражения мнений должны быть соразмерны ценностям, для защиты которых вводятся эти ограничения<sup>20</sup>. Давая оценку соразмерности предполагаемых противоправных действий и руководящих указаний, установленных Верховным судом, Комитет напоминает, что одним из ключевых элементов свободного и демократического общества является предоставление гражданам возможности высказывать критику и давать открытую и публичную оценку деятельности различных ветвей власти в их стране, не опасаясь вмешательства или наказания, в пределах, установленных пунктом 3 статьи 19 Пакта<sup>21</sup>. Пункт 3 статьи 19 Пакта ни при каких условиях не может служить оправданием для того, чтобы заставить молчать защитников демократических принципов и прав человека<sup>22</sup>.

8.7 В этой связи в соответствии с пунктом 3 статьи 19 Пакта Комитет принимает во внимание особое положение Комиссии как национального правозащитного учреждения, а также обязанности и ответственность, возлагаемые на нее в силу этого

<sup>20</sup> *Маркиш ди Мораиш против Анголы* (CCPR/C/83/D/1128/2002), п. 6.8.

<sup>21</sup> *Адуайом и др. против Того*, сообщения № 422/1990, 423/1990 и 424/1990, п. 7.4.

<sup>22</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34, п. 23. См. также *Качо Рибейро против Мексики* (CCPR/C/123/D/2767/2016), п. 10.7.

положения, в том числе в отношении защиты свободы выражения мнений. Комитет отмечает, что для того, чтобы выполнять свою обязанность по поощрению и защите прав человека, национальные правозащитные учреждения должны иметь свободу для ответственного и добросовестного высказывания замечаний относительно соблюдения правительствами принципов и обязательств в области прав человека. Комитет далее обращает внимание на то, в каком контексте и на какой платформе была высказана критика: речь идет о письменном докладе, представленном для универсального периодического обзора, цель которого заключается в том, чтобы улучшить ситуацию в области прав человека в каждой стране на основе конструктивного процесса, предполагающего представление докладов государствами, национальными правозащитными учреждениями, организациями гражданского общества и другими соответствующими заинтересованными сторонами<sup>23</sup>.

8.8 Комитет считает, что руководящие указания Верховного суда, в которых он заявил, что Комиссия совершила незаконные действия, включая дублирование полномочий других государственных учреждений в ущерб собственному мандату, и потребовал от Комиссии следить за тем, чтобы ее работа никоим образом не порочила репутацию государства-участника и не нарушала единство и однородность общества Мальдивских Островов, могут быть истолкованы как фактическое ограничение возможности Комиссии высказывать свои опасения в отношении любого государственного деятеля или частного лица, органа, учреждения или организации на территории государства-участника. В связи с этим Комитет отмечает, что обвинения, выводы и руководящие указания, сформулированные судом, отразились на возможности Комиссии свободно высказываться по вопросам общественной значимости, включая функционирование правительства и соблюдение прав человека на территории государства-участника.

8.9 Таким образом, принимая во внимание характер оспариваемого заявления, функции Комиссии, конструктивный контекст, в котором было сделано оспариваемое заявление, серьезность инициированного против Комиссии разбирательства, большое количество и охват предполагаемых противоправных действий и руководящих указаний, а также их сдерживающее воздействие на возможность Комиссии высказывать свое мнение в будущем, Комитет считает, что обвинения, выводы и руководящие указания представляют собой несоразмерное ограничение свободы выражения мнений авторов, поскольку эти меры не являются связанным с наименьшим вмешательством средством из числа тех, с помощью которых может быть достигнут желаемый результат по защите мира и безопасности<sup>24</sup>. Соответственно Комитет считает, что обвинения, выводы о противоправных действиях и руководящие указания, сформулированные судом, не были необходимы для достижения законной цели по смыслу пункта 3 статьи 19 Пакта.

8.10 Таким образом, Комитет заключает, что обвинения, выводы о незаконных действиях и руководящие указания, сформулированные Верховным судом в отношении Комиссии Мальдивских Островов по правам человека, являются нарушением прав авторов по статье 19 Пакта.

9. Комитет, действуя в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола, считает, что представленные ему факты свидетельствуют о нарушении государством-участником статьи 19 Пакта.

10. Согласно пункту 3 а) статьи 2 Пакта государство-участник обязано предоставить авторам эффективное средство правовой защиты. Для этого необходимо обеспечить полное возмещение лицам, чьи права, гарантированные Пактом, были нарушены. Комитет считает, что в данном случае его Соображения по существу рассматриваемой жалобы представляют собой достаточное средство правовой защиты в связи с выявленным нарушением. Государство-участник также обязано принять все необходимые меры для предотвращения подобных нарушений в будущем.

<sup>23</sup> См. резолюцию 5/1 Совета по правам человека и решение 17/119.

<sup>24</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34, п. 34.

11. Принимая во внимание, что, присоединившись к Факультативному протоколу, государство-участник признало компетенцию Комитета определять наличие или отсутствие нарушений Пакта и что согласно статье 2 Пакта государство-участник обязалось обеспечивать всем лицам на его территории и под его юрисдикцией права, признаваемые в Пакте, и предоставлять им эффективные средства правовой защиты в случае установления факта нарушения, Комитет хотел бы получить от государства-участника в течение 180 дней информацию о мерах, принятых во исполнение настоящих Соображений Комитета. Кроме того, государству-участнику предлагается опубликовать настоящие Соображения и обеспечить их широкое распространение на официальных языках государства-участника.

## Приложение

### **Совместное (несогласное) мнение членов Комитета Кристофа Хейнса, Жозе Мануэла Сантуша Паиша и Андреаса Циммермана**

1. К сожалению, мы не можем согласиться с выводом большинства членов Комитета о том, что в данном случае имело место нарушение прав авторов по статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах. Вне всякого сомнения, действия Верховного суда, который прибегнул к возбуждению разбирательства против Комиссии Мальдивских Островов по правам человека по собственной инициативе и вынес официальное решение по ситуации, связанной с правом на выражение мнения и критикой самого Верховного суда, могут вызвать обоснованные нарекания, однако представленные Комитету факты не свидетельствуют о том, что в результате этих действий был нанесен личный ущерб авторам. В связи с этим, на наш взгляд, их нельзя считать «жертвами», как того требует статья 1 Факультативного протокола для признания жалобы приемлемой. Более того, даже если допустить, что эта жалоба является приемлемой, авторы не доказали, что их право на свободу выражения мнения было нарушено.

2. Как известно, юридические лица не имеют права подавать жалобы в Комитет в отношении прав, защищаемых Пактом. Факультативный протокол предусматривает требование в отношении жертвы, когда речь идет об авторах, подающих индивидуальные жалобы в Комитет (статьи 1 и 2). Таким образом, прежде чем рассматривать заявление о нарушении по существу, Комитет должен убедиться в том, что предполагаемое нарушение привело к неблагоприятным личным последствиям для каждого из авторов<sup>1</sup>.

3. Комиссия Мальдивских Островов по правам человека является юридическим лицом, поэтому она не имеет права подавать жалобу в Комитет. Даже если жалоба формально представлена от имени отдельных членов Комиссии, Комитет должен тщательно разобраться в ситуации, поскольку настоящей жертвой может оказаться Комиссия. Если это так, то жалобу нельзя считать приемлемой в части, касающейся самих авторов<sup>2</sup>.

4. Далее следует рассмотреть вопрос о том, действительно ли авторам был причинен личный ущерб такой степени, что их можно считать жертвами. Нетрудно представить, что авторы — вполне оправданно — могли быть крайне расстроены и действительно чувствовать себя ограниченными в своем профессиональном качестве в результате действий Верховного суда, однако представленные нам факты не содержат доказательств того, что они лично пострадали от решения Суда.

5. Прежде всего необходимо подчеркнуть, что разбирательство, возбужденное Верховным судом по собственной инициативе, не предусматривало уголовного наказания и его не следует приравнивать к уголовному делу. Более того, несмотря на то, что Суд вынес «постановление», нет никаких доказательств, указывающих на возможные последствия, которые могли наступить для Комиссии или для авторов в случае его невыполнения (например, судебное преследование за неуважение к суду).

6. Авторы подготовили доклад и представили его для рассмотрения Советом по правам человека в ходе второго универсального периодического обзора по Мальдивским Островам не в своем личном, а в официальном качестве. Кроме того, они были вызваны в Верховный суд в качестве сотрудников Комиссии Мальдивских Островов по правам человека. Постановление суда и сформулированные им руководящие указания относятся непосредственно к Комиссии, а не к авторам лично. К тому же после решения Суда Комиссия и ее члены продолжили свою работу в

<sup>1</sup> *Андерсен против Дании* (CCPR/C/99/D/1868/2009), пп. 6.4–6.5.

<sup>2</sup> *С.М. против Барбадоса*, сообщение No. 502/1992, п. 3.

прежнем режиме. По крайней мере, они не предоставили Комитету ни одного примера репрессий или запугивания, имевших место после решения Суда. Таким образом, представленные Комитету факты не указывают на то, что Суд установил какие-либо ограничения на высказывание авторами в своем личном качестве того мнения, которое они озвучивали в качестве членов Комиссии.

7. Вместе с тем возникает вопрос о том, могло ли это косвенно повлиять на возможность авторов выражать свое личное мнение до такой степени, что их можно считать жертвами. Теоретически это могло произойти, если их работа в качестве членов Комиссии настолько тесно переплетена с их личной позицией, что ограничения, наложенные на Комиссию по правам человека, имели серьезные последствия для их личного самовыражения, достаточные для того, чтобы считать их жертвами. Опять же, трудно найти доказательства, по крайней мере среди тех, которые были представлены авторами, что именно так и обстоит дело в данном случае, чтобы обосновать подобное утверждение.

8. В частности, не поступало никаких сообщений о том, что Комиссии грозило сокращение бюджета или что будет остановлено ее дальнейшее взаимодействие с международными организациями, или что были предприняты другие аналогичные шаги с существенными последствиями для авторов, даже если предположить, что такие действия впоследствии могли нарушить индивидуальные права авторов. Что касается руководящих указаний Суда, которые безусловно вызывают немало вопросов, следует отметить, что они изложены в общих формулировках: например, в них говорится, что Комиссия должна соблюдать Конституцию и законы Мальдивских Островов, основывать свои выводы на фактах, быть беспристрастной и соблюдать принципы верховенства права (пункт 2.9). Несмотря на то, что это в любом случае представляет собой необоснованное вмешательство в работу национального правозащитного учреждения и является поводом для беспокойства, например с точки зрения принципов, касающихся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы), это не означает, что сами авторы в своем личном качестве оказались жертвами в том смысле, в каком этот термин используется в Факультативном протоколе<sup>3</sup>.

9. Даже если признать это дело приемлемым, все те же самые соображения, изложенные выше, будут действительны по отношению к вопросу о том, имело ли место нарушение прав авторов. Очевидно, что члены Комиссии имеют право на свободу выражения мнения, но для того, чтобы установить нарушение по Пакту, Комитет должен убедиться, что это право было ограничено необоснованно. По тем же причинам, что были изложены выше, мы не считаем, что право авторов на свободу выражения мнения действительно было нарушено, поэтому в данном случае не ставится вопрос о том, были ли ограничения обоснованы.

10. Таким образом, мы считаем, что дело не должно было быть принято, а если оно было принято, то в данном случае не было никакого нарушения права авторов по статье 19 Пакта.

---

<sup>3</sup> Авторы (пункт 3.3) и большинство членов Комитета (сноска 15) ссылаются на мнение Комитета по делу *Сингер против Канады* (CCPR/C/51/D 455/1991) в поддержку своей позиции о том, что дело должно быть принято к рассмотрению. Однако факты в деле *Сингер против Канады* существенно отличаются от фактов, приведенных в настоящем деле. Суть дела *Сингера* состояла в том, что автору как владельцу бизнеса в его личном качестве запретили использовать свой родной язык для рекламы своего предприятия, что имело явные финансовые и личные последствия. Следовательно, его личная и профессиональная позиции были неразрывно связаны.