



Совет по правам человека
Восемнадцатая сессия
Пункт 10 повестки дня
Техническая помощь и создание потенциала

Доклад Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека в Камбодже

Сурия П. Субеди

Резюме

В этом году исполняется двадцать лет с момента принятия Парижских мирных соглашений в 1991 году, которые положили начало процессу мирного урегулирования в Камбодже. Мандат Специального докладчика был также установлен в этих Соглашениях. То, что Камбоджа добилась значительных успехов в ряде областей, заслуживает высокой оценки. Однако ей предстоит сделать еще очень многое для выполнения своих обязательств по ратифицированным международным договорам в области прав человека. Международное сообщество должно продолжать содействовать Камбодже в ее усилиях по установлению верховенства права и восстановлению государственных институтов.

Особую обеспокоенность Специального докладчика вызывает состояние различных вопросов в области прав человека и особенно свобода выражения мнений и земельные и жилищные права. По его мнению, выражение мнений мирным путем не должно преследоваться по Уголовному кодексу, как это происходит сейчас с такими преступлениями, как диффамация и дезинформация. Он также обеспокоен тем, что люди, в том числе члены различных политических партий, имеют все меньше возможностей для выражения мнений мирным путем и без страха. В этом плане он особенно обеспокоен обвинениями в подстрекательстве, диффамации и дезинформации, которые были предъявлены защитникам прав человека, активистам, борющимся за земельные права, и представителям выселяемых общин, защищающих свои земельные и жилищные права.

В Камбодже вступил в силу ряд законов, направленных на защиту прав человека, но их осуществление затягивается. Многие из законов, принятых парламентом, и его собственный регламент не соответствуют стандартам, которых требует принцип верховенства права. То, что преобладает в Камбодже в ряде областей, – это деспотия права, а не его верховенство.

Настоящий доклад посвящен оценке независимости и потенциала парламента как одного из государственных институтов, отвечающих за защиту прав людей. Парламент Камбоджи оказался не в состоянии защитить свободу слова некоторых из своих собственных членов. Более того, принцип разделения властей реализуется слабо, и парламент рассматривается как орган, имеющий ограниченный потенциал для обеспечения эффективного контроля над исполнительной властью.

Парламент является олицетворением демократии и отвечает за принятие законов, необходимых для защиты прав человека. Имея это в виду, Специальный докладчик выносит в настоящем докладе ряд конструктивных рекомендаций и надеется, что правительство, парламент и другие заинтересованные стороны их осуществят.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–4	4
II. Методология работы и подход.....	5–6	4
III. Последние изменения в области прав человека	7–35	5
A. Земельные и жилищные права.....	8–17	5
B. Свобода выражения мнений.....	18–24	8
C. Проект закона о неправительственных организациях.....	25–31	11
D. Проект закона о профсоюзах	32	12
E. Чрезвычайные палаты в судах Камбоджи	33–35	13
IV. Роль и эффективность парламента в области защиты прав человека	36–54	13
A. Общая структура парламента	36–40	13
B. Эффективность Сената.....	41	14
C. Эффективность Национальной ассамблеи	42–49	15
D. Защита свободы слова членов парламента.....	50–54	17
V. Конституционный совет, права человека и парламента	55–58	18
VI. Выводы.....	59–63	20
VIII. Рекомендации	64–93	21
A. Парламент	64–65	21
B. Свобода выражения мнений.....	88	23
C. Земельные и жилищные права.....	89–93	24

I. Введение

1. Это третий доклад настоящего Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека в Камбодже, представленный в соответствии с резолюцией 15/20 Совета по правам человека.

2. То, что было достигнуто в Камбодже в ряде областей, с момента заключения Соглашения о всеобъемлющем политическом урегулировании камбоджийского конфликта (Парижских мирных соглашений) заслуживает высокой оценки. Конфликт был разрешен, страна успешно преодолела переходный период, в 1993 году была принята новая демократическая Конституция, и с тех пор проводятся периодические выборы. В последние годы наблюдаются устойчивый экономический рост и политическая стабильность, которые позволили многим людям выйти из состояния нищеты, по крайней мере в городах.

3. Парижские мирные соглашения установили верховенство права, права человека и демократию в качестве основ новой политической архитектуры страны. Таким образом, процесс установления мира не может считаться полностью завершенным до тех пор, пока демократические институты, созданные в соответствии с Конституцией, не начнут работать эффективно и независимо. Международное сообщество оказывает особую помощь в этом вопросе и несет за это ответственность. Именно в этом контексте правительство приняло предложение Специального докладчика о том, чтобы он производил систематическую оценку государственных институтов в целях поиска путей и средств укрепления их потенциала и независимости в защите прав людей. Соответственно, предыдущий доклад Специального докладчика (A/HRC/15/46) был посвящен судебной системе, а в центре внимания настоящего доклада находится парламент. Две поездки в страну, которые Специальный докладчик осуществил в 2011 году, были посвящены изучению потенциала парламента в защите прав человека и демократических норм.

4. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает, что правительство положительно отреагировало на его просьбу ускорить реализацию законодательной программы, направленной на осуществление, в частности, основных рекомендаций Специального докладчика, касающихся судебной системы. Правительство указало на то, что рекомендации, вынесенные Специальным докладчиком в предыдущем докладе, уже осуществляются, либо их осуществление планируется. Специальный докладчик обнадежен, например, тем, что наконец начались подвижки в принятии конституционных законов о судебной системе, которое долго откладывалось. Следует отметить, что в этих целях была сформирована межведомственная рабочая группа. Вместе с тем правительство не ответило на просьбу Специального докладчика взять на себя обязательство установить четкие временные рамки или разработать конкретный план действий для осуществления его основных рекомендаций.

II. Методология работы и подход

5. За отчетный период Специальный докладчик совершил две поездки в Камбоджу в 2011 году: с 15 по 24 февраля и с 30 мая по 4 июня. Он выражает признательность правительству за расширение сотрудничества в ходе его визитов и проявленную готовность работать с ним конструктивным образом. В ходе поездок Специальный докладчик сосредоточил свою работу на парламенте. Специальный докладчик имел честь встретиться с Премьер-министром Хуном

Сеном, Председателем Национальной ассамблеи Хенгом Самрином, заместителем Премьер-министра Соком Аном и другими высокопоставленными членами правительства, а также с членами Сената и Национальной ассамблеи из различных политических партий¹. Его обнадежили их ответы на некоторые из поставленных вопросов. Специальный докладчик был проинформирован о работе, проделанной обеими палатами парламента, по обеспечению подотчетности исполнительной власти и защиты и поощрения прав человека в стране. Он положительно оценивает некоторые из новых законов, принятых парламентом в этих целях. Специальный докладчик выявил ряд недостатков в работе парламента и выносит рекомендации для их устранения в заключительном разделе настоящего доклада.

6. Специальный докладчик отдельно встретился со страновой группой Организации Объединенных Наций и ее членами, организациями-донорами и дипломатами и посетил Чрезвычайные палаты в судах Камбоджи, где он встретился с Председателем и заместителем Председателя пленарного заседания суда незадолго до закрытия его седьмой сессии. Он также встретился с жертвами нарушений прав человека, в том числе с группами коренного населения и общинами, пострадавшими в недавнем прошлом от выселения с занимаемых земель, и человеком, которого обвинили в диффамации, и пообщался с представителями профсоюзов, организациями гражданского общества, работающими в области прав человека, таких как земельные права и свобода выражения мнений, и парламентской реформы, а также с частными лицами. Он посетил бывшие населенные пункты в Кампонгчанге, на озере Бойнгкок и в Кхансенсоке, жители которых столкнулись с угрозой выселения или уже были принудительно выселены.

III. Последние изменения в области прав человека

7. Хотя общее положение в области прав человека улучшилось в некоторых областях, в других областях особого прогресса достигнуто не было.

A. Земельные и жилищные права

8. Земельные споры продолжают оказывать влияние на жизнь многих людей в стране, особенно бедных и маргинализированных групп населения, не имеющих доступа к эффективному механизму для рассмотрения их жалоб. Несмотря на то, что правительство разрабатывает ряд мер в области землепользования, жилищного строительства и переселения граждан, положительные изменения происходят медленно. Неразрешенные земельные споры, многие из которых осложняются коррупцией, приводят к постоянным конфликтам между правительством, гражданским обществом и общинами, которым угрожает принудительное выселение, и стали причиной нескольких вспышек насилия в последние месяцы.

9. Судебная система не является достаточно эффективной в защите прав многих людей, страдающих от отсутствия права собственности на землю. Существующим механизмам урегулирования земельных споров, таким как кадастровые комиссии и Национальный орган по урегулированию земельных споров, как сообщается, не хватает ресурсов, и они неэффективны в защите прав мел-

¹ К сожалению, Специальный докладчик до сих пор не имел возможности встретиться с Министром юстиции.

ких землевладельцев; некоторые общины сообщают, что предпочитают использовать несудебные механизмы, поскольку не имеют доверия к судам и существующим системам урегулирования земельных споров, которые функционируют в настоящий момент. В течение отчетного периода обострились многие земельные споры, и большое число людей было принудительно выселено с их земель или столкнулось с угрозой принудительного выселения после того, как были исчерпаны все средства правовой защиты для мирного урегулирования спора или его справедливого разрешения.

10. По меньшей мере от 3 000 до 4 000 семей, проживающих в районе озера Бойнжок, были принудительно выселены или столкнулись с угрозой принудительного выселения из их домов после того, как правительство предоставило "Шуаку-инкорпорейтид" земли в аренду на 99 лет в целях их застройки. Против жителей использовались запугивание и угрозы, чтобы заставить их согласиться на незначительную компенсацию или переселение за пределы Пномпеня, несмотря на то, что многие из них имели все основания претендовать на официальные права на землю в соответствии со статьями 30 и 31 Закона о земле 2001 года. Правоохранительные органы также применяли запугивание и насилие в отношении протестующих. С августа 2008 года "Шуаку" начала заполнять озеро песком, и многие семьи переехали из населенного пункта. Понимая, что в конечном итоге им все равно угрожает принудительное выселение, они согласились на компенсацию, размер которой был гораздо меньше, чем полагается. Тем не менее, согласно оценкам, под угрозой принудительного выселения продолжают находиться 1 500 семей. Хотя между выселяемыми общинами, которые остаются в районе озера Бойнжок, и муниципалитетом Пномпеня состоялся какой-то диалог, многое еще предстоит решить в вопросах компенсации и дальнейшего преобразования территорий.

11. При содействии международного сообщества Камбоджа приступила к реализации в стране амбициозной программы официального оформления прав на землю, которой, однако, не хватает прозрачности в вопросах экономических концессий на землю. Захват земель богатыми и власть имущими зачастую сводит на нет тот прогресс, который был достигнут в области оформления прав на землю. Из всех социальных и экономических концессий на землю только часть была осуществлена в общественных интересах.

12. Кроме того, граждане, которые отстаивают права своих общин на землю, часто подвергаются произвольному аресту или необоснованным обвинениям. Специальный докладчик вынужден с сожалением отметить отсутствие диалога и консультаций с потенциально затронутыми общинами перед передачей земель в экономическую концессию и отсутствие экологической экспертизы. В своем прошлогоднем докладе Специальный докладчик выразил надежду на то, что правительство совместно с неправительственными организациями (НПО) создаст механизм для урегулирования земельных споров, число которых неуклонно растет (A/HRC/15/46, пункт 32), и он был обнадежен заявлением, сделанным Председателем Комитета по правам человека Камбоджи, о создании такого механизма в мае 2011 года.

13. Специальный докладчик отметил тенденцию, отличительной чертой которой является обслуживание государственным аппаратом интересов частного бизнеса. В феврале 2011 года Специальный докладчик посетил провинцию Кампонгчнанг и стал свидетелем того положения, в котором находятся некоторые из жителей деревни Лорпеанг, коммуна Тачес, округ Кампонгтралач, выселенные с их земель в начале 2008 года без предоставления компенсации, хотя дело, касающееся положения этих и других жителей, находилось на рассмот-

рени в районной кадастровой комиссии и было направлено в Национальный орган по урегулированию земельных споров. Несмотря на то, что общины имели все основания претендовать на землю, она была передана компании "KDC International", которой управляет жена министра правительства. Восемью жителям деревни, включая старосту и сотрудника НПО, которые помогали пострадавшим односельчанам, были предъявлены обвинения в посягательстве на собственность, подстрекательстве и распространении дезинформации (более подробная информация приведена ниже в пункте 21).

14. В июне 2011 года Специальный докладчик встретился с тремя семьями, которые были принудительно выселены из своих домов в коммуне Сангкат Пномпень Тмей, округ Руссейкео (теперь округ Сенсок), несмотря на отсутствие официально вынесенного решения по рассматриваемому земельному участку, которого они ожидают с 1992 года. По имеющимся сведениям, семьи купили эту землю у офицера в 1992 году (они имеют документ о купле-продаже, но попытки получить подтверждение права собственности на землю от муниципалитета оказались безуспешными). По имеющимся сведениям, начиная с сентября 2003 года осуществлялись многочисленные попытки захватить землю и выселить семьи, предоставив им маленькую компенсацию или вообще никакой, что вызвало протест семей. Дело сначала рассматривалось городским судом, а затем, в 2004 году, было передано в городскую кадастровую комиссию и рассматривалось, оставаясь неразрешенным, в течение нескольких лет.

15. В июне 2011 года произошло ожесточенное столкновение между властями провинции Кампонгспы и жителями деревни в округе Оудонг из-за спорного земельного участка площадью 65 гектаров, который в настоящее время используется для производства риса, а также из-за решения о сносе трех домов, расположенных на этом участке, в которых проживают пять семей. По имеющимся сведениям, в ходе столкновения были ранены четыре сотрудника жандармерии и по меньшей мере шесть жителей деревни. Столкновение стало кульминацией давнего спора об этом земельном участке, на котором, согласно утверждениям, 88 семей проживают с начала 1980-х годов. Спор начался после того, как военные должностные лица якобы продали землю тайваньской компании "Мэнг Кет" (принадлежащей тайваньскому бизнесмену, ставшему натурализованным гражданином Камбоджи), которая сейчас заявляет, что является собственником земли; жители деревни продажу не признают. Спор находился на рассмотрении судов с 2004 года, и в декабре 2009 года Верховный суд разрешил его в пользу компании. Столкновение произошло после того, как прокурор Кут Сопхеанг привел в деревню сотни вооруженных полицейских и военных полицейских для исполнения решения Верховного суда.

16. Это – некоторые из характерных примеров проблем, связанных с земельными правами в стране. Хотя в ряде случаев правительство и местные власти, приобретая землю в различных населенных пунктах в общественных целях, предлагали жителям разумные условия переселения, существует слишком много других случаев, когда правительство применяло жесткий подход по отношению к населению, проживающему на спорных землях.

17. В начале 2010 года Совет по земельной политике опубликовал проект жилищной политики, в котором признается право на достаточное жилье, однако пока что эта политика не реализуется. В мае 2010 года правительство приняло циркуляр о незаконных временных поселениях в городах, в котором предлагаются некоторые решения вопросов дальнейшего преобразования территории и переселения жителей. Циркуляр, однако, не предусматривает систему, посредством которой определяется законность городских поселений. Специальный

докладчик надеется, что мораторий на выселение жителей из неофициальных поселений будет соблюдаться до тех пор, пока правительство не сможет укрепить свой потенциал по разрешению земельных споров, как было рекомендовано Советом по правам человека в его резолюции 12/25, в которой он настоятельно призвал правительство активизировать усилия в целях справедливого и оперативного урегулирования вопросов земельной собственности на беспристрастной и гласной основе в соответствии с Законом о земле 2001 года, обеспечивая более строгое соблюдение закона посредством разработки национальных руководящих принципов для разъяснения соответствующих процедур. Специальный докладчик настоятельно призывает правительство удвоить усилия по использованию как существующих, так и вновь создаваемых национальных правовых рамок для разрешения споров, вместо того, чтобы позволять земельным конфликтам перерастать в насилие, что происходило все чаще и чаще в течение отчетного периода.

В. Свобода выражения мнений

18. Положение с правом на свободу мнений и их свободное выражение в Камбодже по-прежнему вызывает обеспокоенность. Правительство чрезмерно часто подает в суд за диффамацию и дезинформацию на журналистов, правозащитников и политических лидеров, которые, по-видимому, прибегают к самоцензуре из-за опасения подвергнуться таким обвинениям.

19. Специальный докладчик отметил, что положения многих законов в Камбодже, включая даже новый Уголовный кодекс, ограничивают свободу людей в большей мере, чем это предусмотрено в международных стандартах, и это же касается применения и толкования этих законов судами. Суды демонстрируют недостаточное понимание международной практики и юриспруденции, которые постоянно развиваются, и зачастую толкуют закон буквально, не учитывая его дух. Например, в августе 2010 года к двум годам тюремного заключения и штрафу в размере 2 млн. риелей были приговорены сотрудник Камбоджийской лиги по поощрению и защите прав человека (ЛИКАДХО) Леанг Сокчоун и двое других граждан, Тач Ваннак и Тач Ле, а другой подсудимый, Тач Кхонг Пхоунг, был осужден заочно и приговорен к трем годам лишения свободы. Их обвинили в распространении антиправительственных листовок 4 января 2010 года в провинции Такео. Суд, состоявшийся 30 августа, проходил с рядом нарушений, которые говорят о том, что подсудимые были лишены справедливого судебного разбирательства. Представленные доказательства и ситуация вокруг этого дела свидетельствуют о том, что требования для признания лица виновным в дезинформации, содержащиеся в статье 62 Уголовного кодекса, соблюдены не были, так как предполагаемое распространение листовок не нарушило общественное спокойствие и, как представляется, никаких проблем с общественным порядком после обнаружения листовок не возникло.

20. 14 сентября 2010 года Специальный докладчик по вопросу о положении в области прав человека в Камбодже, Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Специальный докладчик по вопросу о положении правозащитников и Специальный докладчик по вопросу о независимости судей и адвокатов совместно направили срочное обращение к правительству Камбоджи по этому делу. Специальные докладчики выразили обеспокоенность по поводу того, что ситуация четырех подданных страны может представлять собой нарушение права на свободное выражение мнений и права на справедливое судебное разбирательство. Они также выразили обеспокоенность по поводу того, что обвинение одного из че-

тырех граждан, который является правозащитником, на основании предполагаемых сомнительных доказательств может неблагоприятно отразиться на обстановке, в которой правозащитники осуществляют свою деятельность. Специальные докладчики попросили предоставить разъяснения о ходе следствия, судебных и других процессуальных действиях по этим делам, мерах по обеспечению гарантий справедливого судебного разбирательства и о том, каким образом санкция, примененная в отношении обвиняемых лиц в связи с предполагаемым распространением листовок, является допустимым ограничением права на свободу выражения мнений. На момент подготовки настоящего доклада ответа от правительства не поступило.

21. Точно так же 3 февраля 2011 года Специальный докладчик по вопросу о положении в области прав человека в Камбодже, Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение и Специальный докладчик по вопросу о положении правозащитников совместно направили письмо с утверждениями правительству Камбоджи, где они поставили вопрос о правовых основаниях дела Сам Чанкеа и Реач Сейма, признанных виновными в дезинформации и диффамации на основании статьи 305 нового Уголовного кодекса, за то, что они, давая интервью на радио, якобы указали на неопределенный правовой статус до сих пор неразрешенного земельного спора и противоправные действия компании "KDC International" по размещению техники для осуществления работ на земельном участке (см. информацию в пункте 13 выше). Г-н Чанкеа является местным координатором правозащитной организации "Адхок". Его комментарии в эфире радиостанции "Свободная Азия" 26 декабря 2009 года звучали следующим образом: "То, что сделала компания, нарушает закон, поскольку суд еще не вынес решения по существу дела. В связи с этим компания должна приостановить свою деятельность и ждать решения суда". Компания заявила, что комментарии не соответствуют действительности, и после получения ее жалобы прокурор выдвинул обвинение в диффамации против координатора организации "Адхок". Когда дело было передано в суд, судебный процесс проходил с рядом нарушений, которые указывают на то, что он не соответствовал стандартам справедливого судебного разбирательства. Г-н Чанкеа был приговорен к выплате 4 млн. риелей в качестве штрафов и компенсации, или ему грозило трехмесячное тюремное заключение. Г-н Сейма был приговорен к выплате 10 млн. риелей в качестве штрафов и компенсации, или ему грозило шестимесячное тюремное заключение. Применение уголовного преследования за диффамацию против сотрудника правозащитной организации, который предлагает справедливое разрешение земельного спора, вызывает серьезную обеспокоенность. На момент подготовки настоящего доклада ответа от правительства не поступило.

22. Другим примером является случай с сотрудником Всемирной продовольственной программы Сенгом Куннакой, который 19 декабря 2010 года был признан виновным в подстрекательстве к совершению тяжкого преступления городским судом Пномпеня и приговорен к шести месяцам тюремного заключения и штрафу в размере 1 млн. риелей. 17 декабря 2010 года г-н Куннака был арестован и помещен в следственный изолятор в округе Руссейкео, где его допрашивали в течение 48 часов. 19 декабря 2010 года его дело было рассмотрено городским судом Пномпеня на основании нового Уголовного кодекса, после чего суд признал его виновным в распечатывании информационных материалов с Интернет-сайта и их передаче двум коллегам на своем рабочем месте. Эти материалы, как представляется, содержали карикатуры на политических деятелей, которые были названы "предателями". Наблюдателям не разрешили присутствовать на судебном процессе, который проходил в закрытом режиме. Суд состо-

ялся через два дня после ареста, в воскресенье, когда суды, как правило, не работают, кроме исключительных случаев. Создается впечатление, что у стороны обвинения не было времени должным образом расследовать дело, а суд спешил поскорее вынести приговор без надлежащего судебного разбирательства. Специальный докладчик по вопросу о положении в области прав человека в Камбодже, Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение и Председатель-Докладчик Рабочей группы по произвольным задержаниям 22 марта 2011 года совместно направили срочное обращение, в котором они попросили разъяснить, на каких правовых основаниях был осужден г-н Куннака. Специальные докладчики выразили обеспокоенность по поводу того, что статья 495 нового Уголовного кодекса, возможно, была истолкована таким образом, чтобы ограничить свободу мнений, их свободное выражение и свободу распространения информации, установленные в Конституции, а не чтобы защитить общество от какого-либо преступления. На момент подготовки настоящего доклада ответа от правительства не поступило.

23. Специальный докладчик отметил, что суды применяют законы, которые в первую очередь не соответствуют сути и рамкам принципа верховенства права и поэтому могут быть использованы исполнительной властью в политических целях. Примером этого является десятилетний срок тюремного заключения, к которому заочно приговорили лидера оппозиции Сэма Рэйнси, признав его виновным в фальсификации официальных документов и дезинформации. Это обвинение, как утверждается, было выдвинуто по политическим мотивам. Специальный докладчик выразил надежду на то, что Апелляционный или Верховный суд будут более объективны при рассмотрении апелляции по делу лидера оппозиции. К сожалению, в марте 2011 года Верховный суд оставил в силе решение Апелляционного суда, который оставил в силе решение суда первой инстанции. По утверждению правительства, г-н Рэйнси составил ложную географическую карту, чтобы продемонстрировать, что Вьетнам захватил территорию Камбоджи. В любой стране с нормально функционирующей демократией подобные политические вопросы обсуждаются в парламенте и являются предметом общественной дискуссии, но не предметом уголовного дела в судах. Тщательное изучение деятельности правительства и требование от него ответной реакции на критику его политических решений является одной из главных функций лидеров оппозиционных партий, и они не должны подвергаться уголовным преследованиям за осуществление своих обязанностей мирным путем.

24. 24 августа 2010 года Специальный докладчик направил Премьер-министру письмо с информационной запиской, в которой судебные преследования за диффамацию и обвинения в дезинформации рассматривались с точки зрения международных стандартов в области прав человека. Специальный докладчик подчеркнул, насколько важным для защиты демократического пространства для публичных обсуждений является то, чтобы представители государственных органов и политические деятели, а также представители средств массовой информации и участвующие в подобных обсуждениях граждане проявляли уважение к мнениям, которые не совпадают с их собственным, и не воспринимали их как личные нападки. Специальный докладчик обратил внимание на тревожную тенденцию по ограничению свободы выражения мнений в виде уголовных исков за диффамацию, дезинформацию и подстрекательство, приведших к лишению свободы граждан, включая журналистов, сотрудников НПО и членов парламента, которые не имели намерения нанести вред национальной безопасности. Специальный докладчик регулярно отмечает, что в судебных делах о диффамации стороной, подавшей жалобу, не было доказано, что ее репутации был

нанесен вред (один из элементов преступления диффамации). Что касается судебных дел о дезинформации, то Специальный докладчик отметил, что суду часто не были представлены доказательства того, что информация, о которой идет речь, поставила под угрозу национальную безопасность (элемент преступления дезинформации).

С. Проект закона о неправительственных организациях

25. В сентябре 2008 года, во время четвертого созыва парламента (2008–2012 годы), правительство приняло решение о принятии закона, регулирующего деятельность неправительственных организаций и ассоциаций. 15 декабря 2010 года Министерство внутренних дел опубликовало первый проект закона и пригласило НПО и другие заинтересованные стороны принять участие в первом публичном совещании по проекту 10 января 2011 года. Роль субъектов гражданского общества в политическом и экономическом развитии Камбоджи была признана Премьер-министром в его выступлениях 24 ноября 2009 года и 6 июня 2011 года и другими высокопоставленными членами правительства. Многие из организаций гражданского общества играют вспомогательную роль, дополняющую роль государства по содействию или предоставлению основных социальных услуг в сферах образования, здравоохранения, развития сельских районов, улучшения санитарных условий, социального обеспечения и охраны природных ресурсов и окружающей среды.

26. Решение о принятии закона, регулирующего деятельность НПО и ассоциаций, является одной из важнейших инициатив, которая требует особого внимания, учитывая долгосрочные последствия этого закона для развития камбоджийского общества и в свою очередь самой страны. За последние два года правозащитные группы и другие НПО, работающие в области поощрения и защиты земельных и жилищных прав беднейших слоев населения, устойчивого развития или конституционных прав на свободу выражения мнений, собраний и прессы, все чаще подвергались различным формам преследования и запугивания, в том числе ограничениям передвижения и свободы собраний, словесным угрозам, угрозам судебного разбирательства, а в некоторых случаях и уголовного преследования. Их усилия по просвещению и консультированию местных общин по вопросу их законных прав и того, как их осуществлять мирным путем с помощью существующих институтов, все чаще именуется "подстрекательством" и связываются с политической оппозицией.

27. Специальный докладчик с удовлетворением отметил, что Министерство внутренних дел проводит консультации по проекту закона об НПО с заинтересованными сторонами, и выражает надежду на то, что эта позитивная практика будет применяться и в других областях. Однако для того, чтобы консультации имели смысл, окончательный проект этого закона должен включать соответствующие предложения, высказанные в ходе консультаций, с тем чтобы принятые законы позволили данным ассоциациям укрепить их деятельность, а не ограничивали ее.

28. На момент подготовки настоящего доклада, некоторые аспекты нового законопроекта все еще требовали пристального внимания; должны быть также проведены более широкие консультации для рассмотрения вызывающих обеспокоенность вопросов, которые были подняты самими НПО. В письме с утверждениями, которое Специальный докладчик по вопросу о положении в области прав человека в Камбодже, Специальный докладчик по вопросу о положении правозащитников и Специальный докладчик по вопросу о праве на свободу

мирных собраний и ассоциации совместно направили 13 мая 2011 года, были выражены обеспокоенности по поводу того, что положения, которые содержатся во втором проекте закона об ассоциациях и неправительственных организациях (проект закона о НПО) Камбоджи, могут затруднять законную деятельность НПО в области поощрения прав человека. Специальные докладчики отметили, что процесс регистрации должен быть быстрым, легкодоступным и недорогим, а регистрирующие органы должны быть независимы от правительства. В этих целях должны быть установлены четкие процедуры и сроки рассмотрения заявок. Правительство должно гарантировать ассоциациям право на обжалование отказа в регистрации и возможность эффективного и быстрого обращения за помощью в суд в случае отклонения заявки, а также независимый судебный надзор за решениями регистрирующего органа. Правительство также не должно устанавливать уголовную ответственность или налагать уголовные санкции за деятельность по защите прав человека и за работу в незарегистрированных организациях.

29. Для совместной разработки закона о НПО, который способствовал бы дальнейшему развитию гражданского общества в Камбодже, необходим открытый и конструктивный диалог на основе взаимного уважения. Несмотря на расширение сотрудничества, сложности по-прежнему остаются, и некоторые из них можно было бы решить посредством более активных контактов и обсуждений.

30. В своем письме Премьер-министру от 24 августа 2010 года Специальный докладчик напомнил, что в ходе их встречи в январе 2010 года Премьер-министр дал положительный ответ на предложение Специального докладчика о создании механизма для содержательного и конструктивного сотрудничества между правительством и гражданским обществом, и подчеркнул необходимость осуществления совместной работы для разработки такого механизма. С этой целью Специальный докладчик направил на рассмотрение Премьер-министру рабочий проект предложения, совместно подготовленного примерно 300 организациями по правам человека, работающими в стране.

31. Специальный докладчик был рад получить от Премьер-министра ответные заверения в том, что он поручил соответствующим должностным лицам внимательно изучить положения, представленные в сентябре 2010 года. В своем письме Премьер-министр также выразил надежду на то, что его коллеги и Специальный докладчик смогут в скором времени найти решения вопросов, которые вызывают обеспокоенность. Во время встречи, которая состоялась в феврале 2011 года, Премьер-министр обратил внимание на необходимость участия НПО в таком механизме, с тем чтобы он был по-настоящему представительным и включал гражданское общество. Специальный докладчик призывает правительство и гражданское общество осуществлять диалог в целях создания механизма регулярных консультаций.

D. Проект закона о профсоюзах

32. Министерство труда в настоящее время разрабатывает проект закона о профсоюзах и проверяет его соответствие международным стандартам в области труда и прав человека. Вместе с тем Специальный докладчик обеспокоен ограничениями свободы выражения мнений и собраний членов профсоюзов. В течение отчетного периода лидеры профсоюзов подвергались репрессиям, таким как угрозы, обвинения в подстрекательстве к совершению преступления (обвинения были впоследствии сняты по просьбе Премьер-министра) и отстра-

нение от работы. Специальный докладчик призывает правительство провести всеобъемлющие консультации с заинтересованными сторонами по проекту закона.

Е. Чрезвычайные палаты в судах Камбоджи

33. В течение отчетного периода Чрезвычайные палаты в судах Камбоджи добились значительных результатов. После осуждения Каинг Гук Еава, известного как "Дуч", в июле 2010 года, которое является важным прецедентом, суд достиг прогресса в рассмотрении второго дела, возбужденного против Нуон Чеа, Иенг Сари, Иенг Тхиритх и Кхиеу Самфан (дело 002). Дело было передано в суд в январе 2011 года. Предварительное слушание состоялось в июне 2011 года, а судебное разбирательство планируется начать во второй половине 2011 года. Одновременно с этим Палата трибунала Верховного Суда рассматривает апелляции по делу Дуча. В марте 2011 года Палата рассмотрела материалы, представленные обвинителями и защитой. Ожидается, что Палата вынесет свое решение в ближайшие месяцы.

34. Работа Чрезвычайных палат по рассмотрению этих дел может служить важным примером отправления правосудия на национальном уровне в соответствии с международными стандартами справедливого судебного разбирательства. В особенности высокой оценки заслуживает прогресс, достигнутый по делу 002. Помимо этого, Чрезвычайные палаты продолжают открывать двери населению Камбоджи для ознакомительных туров, в ходе которых рассказывается об их работе. За один только 2010 год палаты посетили 32 000 человек. Секция помощи потерпевшим продолжает проводить региональные общественные форумы по всей Камбодже – в течение отчетного периода форумы проводились в Баттамбанге, Кампоте и Кампонгчанге. На момент подготовки настоящего доклада решения по делам 003 и 004 еще не были вынесены.

35. В письме, направленном Премьер-министру в декабре 2010 года, Специальный докладчик отметил, что Чрезвычайные палаты в судах Камбоджи являются важным примером, показывающим мировому сообществу приверженность страны обеспечению ответственности виновных лиц за прошлые злодеяния, защите прав человека и поощрению независимости судебной системы и верховенства права. Он вновь выразил надежду на то, что судебные процессы в Чрезвычайных палатах будут способствовать укреплению независимости судебной системы и послужат для правительства стимулом к рассмотрению проблемы безнаказанности и ускорению его законодательной и судебной реформ.

IV. Роль и эффективность парламента в области защиты прав человека

А. Общая структура парламента

36. Камбоджа имеет двухпалатный парламент, который состоит из Сената и Национальной ассамблеи. В Национальной ассамблее насчитывается 123 места, в Сенате – 61. Срок полномочий Национальной ассамблеи составляет пять лет и истекает в день, когда вступают в должность члены нового созыва Национальной ассамблеи. Члены Национальной ассамблеи избираются по пропорциональной системе в 21 многомандатном избирательном округе, которые соответствуют провинциям страны.

37. Срок полномочий Сената составляет шесть лет. Из 61 члена Сената 57 избираются членами общинного совета (сангкат), двое избираются Национальной ассамблеей и еще двое назначаются Королем. В структуру обеих палат входят комиссии – по девять в каждой из палат. Председателями всех комиссий являются члены правящей Народной партии Камбоджи.

38. За последние приблизительно 40 лет парламент Камбоджи пережил те же институциональные и структурные потрясения, что и вся страна. Как и судебную систему, парламент и парламентскую культуру надо было строить заново после систематического разрушения всех демократических институтов во время периода правления "красных кхмеров". Структура парламента и его материально-техническое оснащение сейчас находятся на уровне развивающихся стран и во многих отношениях значительно превышают средний уровень. Как и парламента многих других стран, парламента Камбоджи имеет контрольную, законодательную и представительскую функции.

39. Деятельность парламента в целом – от законодательной деятельности до контроля над исполнительной властью – охватывает весь спектр прав человека. Такая деятельность непосредственно влияет на возможность людей пользоваться своими правами. Для уделения первоочередного внимания вопросам прав человека и Национальная ассамблея, и Сенат создали соответствующую комиссию. В Комиссию по правам человека Сената поступило более 300 жалоб на нарушения прав человека от рядовых граждан; более чем по 100 делам она получила ответы от соответствующих государственных ведомств. За последние годы Комиссия провела расследования примерно по 40 делам. В Комиссию по правам человека Национальной ассамблеи поступило в общей сложности 1 158 жалоб от населения в период между 2006 и 2010 годами, подавляющее большинство из которых касалось земельных споров. Комиссия приняла меры по достаточно большому числу полученных жалоб и направила запросы в соответствующие государственные ведомства. В общей сложности в период между 2006 и 2010 годами она получила ответы на 250 запросов. Комиссия также изучила проекты различных законов, касающихся защиты и поощрения прав человека.

40. Хотя Специальный докладчик обнадежен прогрессом, которого достигла страна в развитии парламентских процедур за относительно короткий промежуток времени, в механизме работы парламента в целом и Национальной ассамблеи в частности все еще остается ряд недостатков.

В. Эффективность Сената

41. Если говорить в целом, то парламентские процедуры в Сенате являются более совершенными и в большей степени согласуются с принципами демократии и прозрачности. Национальная ассамблея могла бы научиться у Сената очень многому в области парламентских процедур. Различные комиссии Сената, включая Комиссию по правам человека, осуществляли свои обязанности более эффективно. Все девять комиссий Сената осуществляют в среднем по 24 миссии по установлению фактов в год. Однако сам Сенат признает, что "на проверку правовых текстов выделяется слишком мало времени". Кроме того,

консультации по законопроектам с заинтересованными сторонами "пока не очень прозрачны"².

С. Эффективность Национальной ассамблеи

42. Одной из основных функций парламента является разработка новых законов и внесение поправок в существующие. Еще одной основной функцией является контроль за исполнительной властью посредством наблюдения за ее деятельностью и обеспечения подотчетности ее действий для защиты интересов народа от возможного злоупотребления властью. Третья функция парламента – представительская, для осуществления которой члены парламента должны вести диалог со своими избирателями, чтобы лучше понимать и представлять в парламенте их интересы.

43. В целом многие законопроекты принимаются Национальной ассамблеей в спешке и без должных обсуждений. Строгий контроль за принятием законов в Ассамблее на практике означает, что поправки почти не принимаются ни на каком этапе процесса. Это подчеркивает ограниченную эффективность Ассамблеи в проверке законопроектов, подготовленных исполнительной властью. Хотя Национальная ассамблея и подтвердила свою независимую роль, вернув в начале 2008 года законопроект о мирных демонстрациях Совету министров, такие важные законы, как Уголовный кодекс, Закон о борьбе с коррупцией и Закон об экспроприации, были приняты практически без обсуждения, без поправок и с незначительными консультациями или вообще без них и в очень короткие сроки. Кроме того, ряд недавно принятых законодательных актов (а также некоторые постановления и распоряжения) скорее сужают рамки прав человека. Возможности парламента Камбоджи для сдерживания этой тенденции исполнительной власти оказались ограниченными.

44. Одним из основных препятствий является отсутствие надлежащим образом функционирующей парламентской культуры. Понятия плюрализма и либерализма, закрепленные в Конституции, предполагают обеспечение возможностей для всех участвовать в процессе демократизации и государственного строительства. Однако в стране отсутствует культура ведения дебатов и обсуждений, а также политическая воля для создания климата, который способствовал бы конструктивному диалогу и ускорил процесс демократизации общества. Парламентские процедуры совершенствуются, однако, по-видимому, должно пройти время, прежде чем придет понимание того, что нужна эффективная оппозиция. Некоторые из правил внутреннего регламента затрудняют возможности для выражения оппозиционных мнений. Существует также разница в знаниях и компетентности между членами парламента и профессиональными парламентскими сотрудниками, чьи навыки и умения свидетельствуют о нехватке фундаментальной юридической подготовки. Это не позволяет членам парламента эффективно осуществлять их функции. В целом, члены Национальной ассамблеи Камбоджи использовали свои контрольные полномочия недостаточно эффективно, чтобы действовать как сдерживающий механизм для исполнительной ветви власти и обеспечить подотчетность ее действий.

45. Ни одну из парламентских комиссий не возглавляет член оппозиционной партии или партии меньшинства. В парламентах многих стран специальные ко-

² Камбоджа, Генеральный секретарь Сената, "Доклад о самооценке Сената Королевства Камбоджа после 10 лет работы и развития" (Пномпень, 2011 год), стр. 24 текста на английском языке.

митеты и комиссии возглавляются представителями оппозиционных партий или партий меньшинства. Равное или пропорциональное представительство оппозиции в таких комитетах и комиссиях парламента является распространенной международной практикой. Однако в Камбодже дело обстоит иным образом. Оппозиционные партии и партии меньшинства играют решающую роль в обеспечении подотчетности правительства. Они могут выдвигать альтернативные варианты политики на рассмотрение правительства и общественности. Для этого им должно быть гарантировано право включать в повестку дня парламента пункты по обсуждению законодательства и политики и предоставлено необходимое время, их также не должны лишать возможности выступать, чтобы они могли представлять интересы своих избирателей.

46. После того как на последних всеобщих выборах в июле 2008 года³ правящая Народная партия Камбоджи получила более двух третей мест в Национальной ассамблее, Национальная ассамблея, похоже, перестает играть роль и функционировать в качестве палаты, где ведутся обсуждения. Правительство ответило только на 23% запросов оппозиционной партии, при этом 90% ответов пришли более чем через месяц. Министры редко приходят на заседания парламента, чтобы ответить на вопросы членов парламента. Члены парламента, принадлежащие к главной оппозиционной партии и другим партиям меньшинства, практически отрезаны от законотворческого процесса. Народная партия Камбоджи, имеющая подавляющее большинство мест в Национальной ассамблее, проявляет склонность игнорировать политическую роль других партий. Оппозиционная партия и многие другие партии меньшинства жалуются, что правящая партия относится к ним как к врагам государства, а не как к политическим партнерам, которые имеют иные взгляды.

47. Хотя согласно Конституции важные решения в парламенте должны приниматься путем тайного голосования, большинство важных решений в Национальной ассамблее принимаются путем голосования фракций и поднятия рук, что позволяет правительству определять, кто голосует против его предложений. Члены парламента могут из-за этого не осмеливаться голосовать самостоятельно или против предложений правительства.

48. Когда Народная партия Камбоджи получила две трети мест в парламенте на последних всеобщих выборах, Национальная ассамблея приняла новый внутренний регламент в сентябре 2008 года, который еще больше сузил возможности для эффективного участия в работе парламента оппозиции и других партий меньшинства. Например, статьи 48 и 55 регламента устанавливают, что члены парламента должны заседать группами по 10 человек и избрать своего руководителя и заместителя руководителя. Это означает, что члены парламента из партий меньшинства, имеющих меньше 10 мест, должны присоединиться к группе, в которую входят представители других политических партий.

49. Соответственно, член парламента не может выступать в парламенте, не получив одобрения руководителя группы и разрешения на это Председателя Национальной ассамблеи. Эти правила лишают членов партий меньшинства, имеющих менее 10 мест в парламенте, какой-либо значимой роли в парламенте и выходят за рамки парламентских процедур, изложенных в статье 96 Конституции. Например, Партия прав человека имеет в настоящее время только 3 места в парламенте. Поскольку члены партии не присоединились ни к одной из

³ Народная партия Камбоджи получила 90 из 123 мест в Национальной ассамблее; Партия Сама Рэйнси – 26 мест; Партия прав человека – 3 места; Партия Нородома Ранариддха – 2 места; и ФУНСИНПЕК – 2 места.

групп, желая сохранить свою независимость, у них нет возможности участвовать в парламентских дебатах, как у обычных членов парламента. В силу изложенных выше причин роль парламента в области контроля за работой исполнительной власти была ограничена.

D. Защита свободы слова членов парламента

50. Парламент является олицетворением демократии. Чтобы демократия функционировала надлежащим образом, каждый член парламента должен иметь возможность пользоваться свободой слова в ходе осуществления своих официальных обязанностей. Возможность высказывать свое мнение без страха является основополагающим условием для члена парламента. Демократия подразумевает диалог и обсуждение всех вопросов государственной важности, и это особенно касается парламента, который, согласно определению, является органом, члены которого могут свободно обсуждать любые вопросы государственной важности. Именно по этой причине им предоставлена парламентская неприкосновенность. Однако некоторые из правил действующего регламента Национальной ассамблеи не позволяют всем членам парламента пользоваться свободой слова при обеспечении подотчетности исполнительной власти и защите прав людей, интересы которых они представляют. Недавно были ограничены возможности участия членов парламента в парламентских дебатах, и некоторые из членов парламента были лишены парламентской неприкосновенности, даже для выступлений по вопросам государственной важности. Кроме того, многим из них не дали возможности подать протест в защиту самих себя, что противоречит основным принципам естественного права. Чтобы демократия функционировала надлежащим образом, необходима эффективная система сдержек исполнительной власти и партии, составляющей большинство в парламенте.

51. Статья 80 Конституции гарантирует членам парламента парламентскую неприкосновенность, позволяющую им пользоваться свободой слова для анализа и критики поведения министров и деятельности и политики исполнительной власти. Статья 4 Закона о статусе членов Национальной ассамблеи разделяет парламентскую неприкосновенность на две категории: абсолютную неприкосновенность и относительную неприкосновенность. Абсолютная неприкосновенность распространяется на выражение мнений и идей во время принятия закона в Национальной ассамблее, а относительная неприкосновенность применяется в отношении защиты членов парламента от судебного преследования, задержания или ареста. Только после лишения члена парламента парламентской неприкосновенности он может быть подвергнут аресту, задержанию или уголовному преследованию.

52. Прошение о лишении парламентской неприкосновенности любого члена парламента, который обвиняется в совершении преступления, должно представляться Председателю Национальной ассамблеи Министром юстиции. Национальная ассамблея может снять парламентскую неприкосновенность с члена парламента большинством в две трети голосов всех членов Национальной ассамблеи. Однако Закон о статусе членов Национальной ассамблеи не предусматривает возможности для членов парламента в такой ситуации подавать протест в свою защиту. Таким образом, член парламента может лишиться своей парламентской неприкосновенности, не получив возможности справедливого разбирательства. Правящая партия, имеющая две трети голосов, использовала эти возможности, чтобы лишить парламентского иммунитета членов парламента, принадлежащих к оппозиции, не предоставив им возможности для защиты.

53. Кроме того, некоторые из положений Закона о статусе членов Национальной ассамблеи, как представляется, ограничивают свободу слова, гарантированную членам Ассамблеи Конституцией. Статья 80 Конституции гласит, что ни один член Ассамблеи не может быть привлечен к ответственности, задержан или арестован из-за мнения, выраженного им при исполнении обязанностей. В то же время статья 5 Закона о статусе членов Национальной ассамблеи ограничивает защиту, предусматривая, что, если член парламента признается виновным в угрозе достоинству личности, общественным устоям, общественному порядку или национальной безопасности – без определения того, что представляют собой эти действия, – парламентская неприкосновенность может быть снята. Такие положения могут применяться неправомерным образом, если они не содержат четких формулировок и не сопровождаются надлежащими гарантиями. В этой связи необходимо отметить, что Национальная ассамблея до сих пор не восстановила парламентскую неприкосновенность одного из членов оппозиционной партии, даже после того, как сумма штрафа, которую он должен был заплатить в соответствии с распоряжением суда за предполагаемую клевету на Премьер-министра, была удержана из его зарплаты как члена парламента⁴. В Законе о статусе членов Национальной ассамблеи нет положений о том, каким образом должна быть восстановлена парламентская неприкосновенность, если член Национальной ассамблеи не был ни приговорен к тюремному заключению, ни оправдан.

54. По мнению Специального докладчика, диффамация и дезинформация должны быть исключены из числа уголовных преступлений в Камбодже. Члены главной оппозиционной партии и члены других партий, составляющих меньшинство в Национальной ассамблее, находятся в притесненном положении. Они не могут свободно работать, если им угрожает уголовное преследование за диффамацию, дезинформацию или подстрекательство, когда они критикуют не только программы и меры правительства, но и поведение министров. Вследствие существующей в стране обстановки страха обычные граждане или даже члены организаций гражданского общества, как представляется, не всегда решаются посещать общественные собрания большинства оппозиционных партий. Поэтому Специальный докладчик обеспокоен сужением возможностей для участия в политической жизни в Камбодже, что неблагоприятно влияет на поощрение и укрепление в стране демократии.

V. Конституционный совет, права человека и парламент

55. Конституционный совет был создан в соответствии с Конституцией для проверки законов, принятых парламентом, на предмет их соответствия Конституции и, следовательно, основным свободам и правам, которые гарантированы в ней и в ратифицированных Камбоджей международных договорах по правам человека. В его состав входят видные люди из разных сфер общественной жизни. Это новаторский элемент камбоджийской Конституции и очень полезное дополнение к учреждениям, направленным на укрепление демократии. Конституционный совет является влиятельным органом, по крайней мере на бумаге.

⁴ Действующая член парламента объявила на пресс-конференции, состоявшейся 23 апреля 2009 года, что она подает в суд на Премьер-министра за клевету в связи с уничижительными заявлениями в ее адрес. Ее исковое заявление против Премьер-министра было отклонено, и это решение было подтверждено апелляционным судом, после чего ее лишили парламентской неприкосновенности и признали виновной в клевете.

Такого органа, осуществляющего проверку уже принятых законов, не существует во многих странах. Во многих странах правом объявлять законодательный акт не соответствующим Конституции обладает Конституционный суд или Верховный суд. Совет состоит из председателя и восьми членов. Совет не может рассматривать никакой вопрос по собственной инициативе. Только Король, Председатель Сената, Председатель Национальной ассамблеи, Премьер-министр, одна четвертая часть сенаторов, одна десятая часть членов Национальной ассамблеи или Верховный суд могут направить запрос в Совет для рассмотрения конституционности принятого парламентом закона.

56. При осуществлении своих полномочий камбоджийский Конституционный совет вынес ряд решений, имеющих далеко идущие последствия, как, например, решение о Законе об отягчающих обстоятельствах в случае тяжких преступлений⁵, вынесенное в июле 2007 года на основании международных стандартов. Однако пределы полномочий Совета ограничиваются тем, что простые жители страны не имеют возможности напрямую обращаться в Совет для проверки конституционности принятых парламентом законов. Граждане Камбоджи должны обращаться в Совет через членов парламента, которые, похоже, не стремятся воспользоваться своим правом обратиться в Совет с просьбой о проверке конституционности закона, который они сами же и приняли.

57. Только частное лицо, которое является стороной в судебном разбирательстве, может поднять вопрос о неконституционности законодательного акта или решений других государственных институтов, в том числе королевских указов, директив и других административных решений, но даже в этом случае запрос направляется в Совет Верховным судом. Верховный суд еще ни разу не воспользовался этим правом, даже когда к нему обращались по этому поводу в связи с некоторыми недавними судебными делами. Число рассматриваемых Советом дел является совсем небольшим. Принимая во внимание то, что законы принимаются в большом количестве и что они вызывают немало разногласий, некоторые акты парламента или его внутренний регламент могли бы стать предметом проверки Совета. Несмотря на то, что статья 140 Конституции наделяет Совет четким полномочием по проверке внутренних регламентов Национальной ассамблеи и Сената перед их утверждением, Совет не проявляет в этом вопросе должной настойчивости и активности, как это следовало бы делать. Как представляется, Совет не проверял конституционность некоторых спорных положений регламентов Ассамблеи и Сената перед их утверждением. Доминирование Народной партии Камбоджи в государственном аппарате, по-видимому, привело к некоторой самоцензуре Совета.

⁵ Этот Закон, принятый в 2002 году, отменил как прежние правомочие судей принимать во внимание возраст правонарушителя с целью смягчения наказания, так и обязанность судей сокращать вдвое срок тюремного приговора, вынесенного лицам, не достигшим 18 лет. В 2007 году Конституционный совет постановил, что этот Закон является конституционным, но решение было вынесено на том основании, что данный Закон не направлен на аннулирование средств защиты, предусмотренных для несовершеннолетних правонарушителей в принятых в 1992 году Положениях, касающихся судебной власти, а также уголовного права и процедур, применимых в Камбодже в течение переходного периода (закон Временного органа Организации Объединенных Наций в Камбодже), поскольку это нарушило бы как Конституцию, так и Конвенцию о правах ребенка. Кроме того, он уточнил в своем решении, что международные договоры по правам человека, участником которых является Камбоджа, являются частью национального законодательства и подлежат прямому применению судьями в судах. (См. A/HRC/7/56, пункты 24–26.)

58. Несмотря на то, что Конституционный совет не встроен в систему и иерархию судебной системы и парламента, он является высшим органом, ответственным за проверку конституционности принятых парламентом законов. Эта функция Совета является судебной по сути и схожа с полномочиями, осуществляемыми во многих других странах Верховным или Конституционным судом. Таким образом, в состав Совета должны входить лучшие независимые юристы страны из числа вышедших на пенсию судей Верховного суда, выдающихся профессоров права и опытных юристов страны старшего поколения. Практика назначения на должности членов Совета людей без юридического образования и не имеющих опыта долгих лет служения стране на юридическом поприще, при которой учитывается лишь их партийно-политическая принадлежность, должна быть прекращена.

VI. Выводы

59. Специальный докладчик по вопросу о положении в области прав человека в Камбодже констатировал высокий уровень сотрудничества со стороны правительства. Диалог с Премьер-министром и другими ключевыми министрами был откровенным и в то же время дружественным, и стороны договорились о продолжении сотрудничества. Встречи Специального докладчика с Председателем и членами Национальной ассамблеи и Сената, представителями политических партий и гражданского общества были плодотворными. Его непосредственные контакты с жертвами нарушений прав человека помогли понять слабые места, которые до сих пор существуют в применении в стране национальных законов и международных норм.

60. Специальный докладчик выражает обеспокоенность по поводу сужения возможностей для людей, в том числе принадлежащих к различным политическим партиям, выражать свои взгляды мирным путем и без страха. В этой связи особую обеспокоенность вызывает использование обвинений в подстрекательстве против правозащитников. По его мнению, политические деятели и организации гражданского общества должны вести работу по созданию благоприятных условий для осуществления всеми прав человека и для экономического развития на благо всех.

61. Камбоджа добилась значительных результатов за период после заключения Парижских мирных соглашений. Была принята демократическая Конституция и создан ряд государственных учреждений для защиты прав человека. Однако многие из этих учреждений оказались неэффективными в защите прав людей. Судебная система остается слабой. Предметом судебных разбирательств стали политические вопросы, и члены оппозиции были осуждены за преступления, которые не являются преступлениями по международным демократическим стандартам.

62. То, чего удалось достичь в Камбодже парламенту в целом и различным специализированным комиссиям в частности, заслуживает высокой оценки. Работа комиссий по правам человека обеих палат парламента является обнадеживающей. В целом, Камбоджа осуществила огромные преобразования, превратившись из государства с почти полностью разрушенными институциональными рамками в государство, где идут процессы законотворчества и институционального строительства. Однако Камбоджа еще не перешла к этапу осуществления законов, принятых для поощрения

и защиты права человека и с целью сделать ее институты независимыми, беспристрастными и надежными.

63. Если раньше камбоджийское общество волновали главным образом экономические, социальные и культурные права, такие как права, связанные с обеспечением продовольственной безопасности и развития, то сейчас его больше беспокоит то, как добиться быстрого прогресса в осуществлении гражданских и политических прав и такие вопросы, как свобода и справедливость и укрепление парламентской культуры. Однако правительство не в полной мере готово к тому, чтобы осуществить подобный переход. Подход правительства к вопросам демократии и прав человека является скорее механическим. В результате этого, несмотря на множество учреждений, созданных для поощрения и защиты прав человека, многие из них неэффективны в осуществлении своих функций независимым, объективным и надежным образом. Многие обязательства, взятые на себя правительством, остались лишь на бумаге. Поэтому то, что необходимо правительству Камбоджи, – это новое мышление и политическая воля для ускорения процесса демократизации и объединения демократии и прав человека с человеческими ценностями, которые поощряют и защищают достоинство всех людей и уважают их свободу.

VII. Рекомендации

A. Парламент

1. Общие рекомендации

64. Камбодже необходимо ускорить процесс демократизации в стране. Необходимо проявить твердую волю и стремление к политическому примирению, с тем чтобы все политические деятели имели равные возможности для участия в политическом и экономическом развитии страны и парламентском процессе. Право всех членов парламента как из партий, составляющих большинство, так и из партий, составляющих меньшинство, на осуществление их обязанностей должно соблюдаться в полной мере.

65. Конституция Камбоджи гласит, что один раз в год должен созываться Национальный конгресс под председательством Короля, чтобы предоставить жителям страны возможность напрямую получать информацию по различным вопросам, имеющим государственную важность, и поднимать вызывающие обеспокоенность вопросы перед руководителями всех трех главных органов государства. Это уникальный и новаторский механизм прямой демократии, который мог бы стать надлежащим форумом для достижения национального политического примирения, обзора прогресса, достигнутого в области поощрения и защиты прав человека, и укрепления суверенитета страны. Так как Король является гарантом Конституции, монарх должен иметь возможность общаться с людьми в таком формате и получать информацию от людей из всех слоев общества. Однако Национальный конгресс еще ни разу не созывался. Он должен созываться каждый год, как того требует Конституция. С этой целью следует незамедлительно принять конституционный закон о Национальном конгрессе.

2. Укрепление потенциала и механизма работы парламента

66. Парламентским комиссиям по правам человека следует учитывать права человека в различных сферах деятельности и осуществлять работу по приведению национального законодательства в соответствие с международными стандартами в области прав человека.

67. Оппозиционным партиям следует принимать полноценное участие в работе парламента и осуществлять сотрудничество, в частности, в работе комиссий Национальной ассамблеи.

68. Регламент парламента в целом и Национальной ассамблеи в частности следует пересмотреть для обеспечения справедливого или пропорционального разделения полномочий и ответственности в парламентской деятельности и особенно на руководящих должностях в различных парламентских комиссиях.

69. Процедуру лишения парламентской неприкосновенности и другие дисциплинарные меры в отношении действующих членов парламента следует привести в соответствие с принципами естественного права, конституционными стандартами и свободой выражения мнений.

70. Правительству следует увеличить выделяемые парламенту ресурсы в целях укрепления общего потенциала парламента как независимого и эффективного института и расширения возможностей отдельных членов парламента по рассмотрению законопроектов, представляемых в парламент правительством.

71. Парламенту в целом и Национальной ассамблее в частности следует повысить свою эффективность в осуществлении контроля за работой исполнительной власти и обеспечении ее подотчетности. Следует создать такие условия, которые позволяли бы членам парламента открыто оспаривать стратегии и решения своих собственных партий. В этой связи должно быть четкое понимание того, что членство в парламенте налагает конкретные обязанности, которые превалируют над политикой партии.

72. Генеральный секретарь обеих палат парламента должен быть независимым лицом и не состоять ни в одной из политических партий.

73. Подбор кадров для работы в парламенте в целом и в Национальной ассамблее в частности должен производиться с учетом личных заслуг и на конкурсной и транспарентной основе.

74. Законопроекты должны публиковаться в целях их обсуждения общественностью и, в особенности, в таких изданиях, как "Официальный вестник". Это издание должно быть доступным для общественности.

75. Законы не должны вступать в силу прежде, чем они будут опубликованы в "Официальном вестнике".

76. Парламентские комиссии должны проверять постановления правительства на предмет их соответствия рамкам законов, на основании которых они были приняты.

77. Требование о принадлежности к группе из 10 членов парламента для участия в парламентских дебатах должно быть отменено, с тем чтобы каждый член парламента имел равные возможности для участия в таких дебатах.

78. Главная оппозиционная партия должна играть конструктивную роль в назначении членов различных конституционных органов, таких как избирательные комиссии, чтобы гарантировать их функционирование объективным и независимым образом.

79. Как это делается в парламентах многих стран мира, правящая партия должна приглашать членов оппозиционных партий на посты председателей некоторых из комиссий парламента в целом и Национальной ассамблеи в частности. Это укрепило бы как парламентскую культуру, так и культуру оппозиции. Раньше подобная практика осуществлялась и в Камбодже, но в последние годы ситуация в этом плане стала хуже.

80. Избиратели должны иметь возможность свободно обращаться к членам парламента, чтобы последние лучше представляли их интересы в парламенте.

3. Повышение эффективности Конституционного Совета

81. Конституционный Совет должен проверять не только принятые парламентом законы, но также и регламенты парламента в целом и Национальной ассамблеи в частности на предмет их соответствия Конституции, международным стандартам в области прав человека и принципам верховенства права, включая принципы естественного права.

82. Любой принятый парламентом закон, имеющий прямые последствия для прав человека, должен автоматически направляться на проверку в Конституционный Совет, прежде чем он будет направлен Королю для королевской санкции.

83. Возможности обращения в Конституционный Совет должны быть расширены: некоторые признанные негосударственные субъекты, такие как профессиональные ассоциации юристов и профессора права, а также граждане страны в строго определенных условиях и в исключительных случаях должны иметь возможность обращаться в Совет.

84. В состав Совета должны входить лучшие независимые юристы страны из числа вышедших на пенсию судей Конституционного суда, выдающихся профессоров права и опытных юристов старшего поколения.

85. Практика назначения на должности членов Совета людей без юридического образования и не имеющих опыта долгих лет служения стране на юридическом поприще, при которой учитывается лишь их партийно-политическая принадлежность, должна быть прекращена.

4. Парламент и свобода выражения мнений

86. Парламенту следует провести обзор нового Уголовного кодекса в целях обеспечения соблюдения допустимых ограничений свободы выражения мнений, как это предусмотрено в международном праве прав человека.

87. Парламент должен гарантировать право на свободу выражения мнений своим членам и защищать их парламентскую неприкосновенность.

В. Свобода выражения мнений

88. Суды должны толковать положения Уголовного кодекса в соответствии с международными стандартами в области прав человека, касающи-

мися свободы выражения мнений. Министерство юстиции должно обратиться к международному сообществу, включая Управление Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, для обеспечения подготовки судей, прокуроров и адвокатов в этой области.

С. Земельные и жилищные права

89. Правительство настоятельно призывается исследовать существующую тенденцию неразрешенных земельных споров в стране и направить усилия на погашение вызывающих беспокойство случаев насилия, в частности путем содействия диалогу между потенциально затрагиваемыми общинами, местными властями, властями провинций и национальными властями и частными компаниями.

90. Правительство должно проводить конструктивные консультации с лицами, участвующими в земельных спорах, по вопросам надлежащего размера компенсации или приемлемых альтернативных вариантов жилья, в случаях, когда это возможно. Власти должны уважать и защищать права таких лиц, в том числе посредством обеспечения того, чтобы они не подвергались чрезмерному применению силы, преследованиям и запугиванию, чтобы они могли осуществлять свое право на мирный протест и чтобы против них в произвольном порядке не выдвигались обвинения в диффамации, дезинформации и подстрекательстве.

91. Правительству рекомендуется обеспечивать бóльшую прозрачность в экономических концессиях на землю и других сделках с землей с участием государственных должностных лиц или частных компаний, оно также призывается укреплять потенциал и независимость судебной системы, кадастровых комиссий и Национального органа по разрешению земельных споров, с тем чтобы при разрешении споров они могли действовать на подотчетной, беспристрастной и более эффективной основе.

92. Правительство настоятельно призывается обеспечить соблюдение существующих положений Закона о земле 2001 года, которые запрещают посягательства на земли коренных народов, и ускорить темпы регистрации земельных участков коренных народов для оформления их прав коллективной собственности на землю; на всех землях, где проживают общины коренных народов, должны осуществляться временные меры защиты до тех пор, пока не будет завершен процесс регистрации и пока общины не получат право коллективной собственности на землю.

93. При осуществлении сделок с землей с правительством Камбоджи или другими собственниками земли правительства других стран и международные коммерческие организации должны помнить о том, что они обязаны, согласно международному праву, уважать права человека народа Камбоджи. Использование вооруженных сотрудников правоохранительных органов для незаконного выселения жителей противоречит нормам международного права и должно быть также признано противозаконным и в Камбодже.