



Международный пакт о гражданских и политических правах

Distr.: General
13 May 2022
Russian
Original: English

Комитет по правам человека

Соображения, принятые Комитетом в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола в отношении сообщения № 2737/2016* **

| | |
|--|--|
| <i>Сообщение представлено:</i> | Виктором Парфененкой (представлен адвокатом Олегом Агеевым) |
| <i>Предполагаемая жертва:</i> | автор сообщения |
| <i>Государство-участник:</i> | Беларусь |
| <i>Дата сообщения:</i> | 15 октября 2015 года (первоначальное представление) |
| <i>Справочная документация:</i> | решение, принятое в соответствии с правилом 92 правил процедуры Комитета и препровожденное государству-участнику 23 февраля 2016 года (в виде документа не издавалось) |
| <i>Дата принятия Соображений:</i> | 15 марта 2022 года |
| <i>Тема сообщения:</i> | отказ в аккредитации в качестве журналиста иностранных средств массовой информации |
| <i>Процедурные вопросы:</i> | исчерпание внутренних средств правовой защиты |
| <i>Вопросы существа:</i> | свобода выражения мнений |
| <i>Статьи Пакта:</i> | пункт 2 статьи 19, рассматриваемый отдельно и в совокупности с пунктом 3 статьи 2 |
| <i>Статьи Факультативного протокола:</i> | статья 2 и пункт 2 b) статьи 5 |

1. Автором сообщения является Виктор Парфененка, гражданин Беларуси 1966 года рождения. Он утверждает, что государство-участник нарушило его права по пункту 2 статьи 19, рассматриваемому отдельно и в совокупности с пунктом 3 статьи 2 Пакта. Факультативный протокол вступил в силу для Беларуси 30 декабря 1992 года. Автор сообщения представлен адвокатом Олегом Агеевым.

* Принято Комитетом на сто тридцать четвертой сессии (28 февраля — 25 марта 2022 года).

** В рассмотрении настоящего сообщения приняли участие следующие члены Комитета: Тания Мария Абдо Рочоль, Вафа Ашраф Мохаррам Бассим, Яд Бен Ашур, Ариф Балкан, Махджуб эль-Хайба, Фуруя Сюити, Карлос Гомес Мартинес, Марсия В.Дж. Кран, Данкан Лаки Мухумуза, Фотини Пазардзис, Василька Санцин, Жозе Мануэл Сантуш Паиш, Чхангрок Со, Кобойя Чамджа Кпача, Элен Тигруджа, Имэру Тэмэрэт Йыгэзу и Гентиан Зюбер.



Факты в изложении автора

2.1 Автор является иностранным корреспондентом радиостанции «Беларускае Радыё Рацыя», зарегистрированной в Белостоке, Польша. Свои журналистские работы он публикует в Интернете на сайте «Беларускае Радыё Рацыя»¹. Несмотря на многочисленные запросы, он не смог получить аккредитацию в Беларуси в качестве журналиста иностранных средств массовой информации. В марте 2014 года он повторно подал запрос на аккредитацию в качестве иностранного корреспондента этой радиостанции в Министерство иностранных дел Беларуси с целью осуществления своей профессиональной деятельности на территории Беларуси. 13 мая 2014 года комиссия Министерства иностранных дел, занимающаяся аккредитацией журналистов иностранных средств массовой информации, отказала в удовлетворении его просьбы, основывая свое решение на Положении от 25 декабря 2008 года, регламентирующем порядок аккредитации журналистов, работающих в иностранных средствах массовой информации, согласно которому в аккредитации должно быть отказано, если журналист иностранных средств массовой информации ранее осуществлял журналистскую деятельность в Беларуси от имени иностранного средства массовой информации, не получив предварительной аккредитации в Министерстве иностранных дел. В решении Комиссии было указано, что автор публиковал журналистские работы на сайте радиостанции в нарушение пункта 4 статьи 35 Закона «О средствах массовой информации» от 17 июля 2008 года и пунктов 9 и 10 (4) Положения о порядке аккредитации в Беларуси журналистов иностранных средств массовой информации².

2.2 26 мая 2014 года автор обжаловал решение Министерства иностранных дел, которое 19 июня 2014 года ответило отказом в рассмотрении его жалобы. 10 июля 2014 года автор обжаловал действия Министерства в Совете министров. Совет министров не стал рассматривать его жалобу по существу и 12 июля 2014 года передал ее обратно в Министерство иностранных дел. 23 июля 2014 года Министерство отклонило апелляцию автора на основании своего решения от 19 июня 2014 года. В неустановленную дату в июле 2014 года автор вновь попытался получить аккредитацию в Министерстве. 11 сентября 2014 года в удовлетворении его ходатайства было отказано.

2.3 5 ноября 2014 года автор подал жалобу на отказ в аккредитации в суд Ленинского района Минска. Он опирался, в частности, на конституционное положение, которое гарантирует право граждан на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов (часть 1 статьи 34 Конституции Беларуси). Согласно части 3 статьи 34 Конституции, пользование информацией может быть ограничено законодательством в целях защиты чести, достоинства, частной и семейной жизни граждан и полного осуществления ими своих прав. Кроме того, статья 35 Закона «О средствах массовой информации», устанавливающая порядок аккредитации журналистов при государственных органах, не содержит оснований для ограничения доступа журналистов. Автор утверждал, что отказ в предоставлении ему аккредитации является нарушением его конституционного права на доступ к информации и нарушением внутреннего законодательства.

2.4 14 ноября 2014 года суд Ленинского района Минска вынес определение об отказе в рассмотрении дела, сославшись на то, что автор не имеет права на судебное рассмотрение, поскольку его жалоба не подпадает под юрисдикцию суда.

¹ URL: www.racyja.com.

² Неофициальный перевод: пункт 9 Положения гласит, что журналисты иностранных средств массовой информации не могут осуществлять журналистскую деятельность без аккредитационной карточки. Пункт 10 (4) гласит, что в аккредитации отказывается, если журналист, работающий в иностранном средстве массовой информации, ранее осуществлял журналистскую деятельность на территории Беларуси без аккредитации Министерства иностранных дел или без аккредитационной карточки.

2.5 В декабре 2014 года автор подал частную кассационную жалобу в Минский городской суд на отказ районного суда рассматривать дело. Автор заявил, что отклонение его заявления об аккредитации нарушило его свободу выражения мнения, а отказ суда возбудить гражданское дело против Министерства нарушил его право на эффективное средство правовой защиты. 15 января 2015 года Городской суд оставил апелляционную жалобу автора без удовлетворения, а решение нижестоящего суда — без изменений.

2.6 В марте 2015 года автор подал надзорную жалобу в городской суд, которая была отклонена 2 апреля 2015 года. В неуказанную дату автор направил надзорную жалобу в Верховный суд, но 29 мая 2015 года его жалоба была отклонена. Таким образом, он заявляет, что он исчерпал все имеющиеся и эффективные внутренние средства правовой защиты.

Жалоба

3.1 Автор утверждает, что является жертвой нарушения Беларусью его прав, предусмотренных пунктом 2 статьи 19, рассматриваемым отдельно и в совокупности с пунктом 3 статьи 2 Пакта.

3.2 Автор утверждает, что отказ в аккредитации со стороны Министерства иностранных дел равносителен отказу в доступе к информации и в осуществлении его права на получение и распространение информации и является фактическим запретом на осуществление им своей профессии журналиста. Он также утверждает, что власти не обосновали отказ на основании защиты прав или репутации других лиц, а также на основании защиты национальной безопасности, общественного порядка, здоровья или морали. В силу этого он утверждает, что такой отказ нарушает его права по статье 19 Пакта. Поскольку Министерство иностранных дел и суды отказались рассматривать его жалобу и не направили его в другие инстанции для получения возмещения, государство-участник также нарушило свои обязательства по статье 19, рассматриваемой в совокупности с пунктом 3 статьи 2 Пакта.

3.3 Автор просит Комитет рекомендовать государству-участнику предоставить ему эффективное средство правовой защиты, включая независимое рассмотрение его заявления об аккредитации, и привести нормы Закона «О средствах массовой информации»³ и Положения от 25 декабря 2008 года о порядке аккредитации журналистов иностранных средств массовой информации в соответствии с его международными обязательствами по Пакту, с тем чтобы избежать подобных нарушений в будущем.

Замечания государства-участника относительно приемлемости сообщения

4. В вербальной ноте от 27 апреля 2016 года государство-участник представило свои замечания в отношении приемлемости, заявив, что представление автора является неприемлемым в связи с неисчерпанием всех имеющихся внутренних средств правовой защиты. Оно отмечает, в частности, что на момент представления своего сообщения в Комитет автор не направил жалобу в «надзорные органы, контролирующие государственные органы при Совете министров», а также в рамках процедуры надзора Генеральному прокурору. Государство-участник делает вывод о том, что сообщение автора не следует считать приемлемым в соответствии со статьей 2 Факультативного протокола к Пакту.

Комментарии автора к замечаниям государства-участника

5. 13 июня 2016 года автор сообщения представил комментарии к замечаниям государства-участника. Он отмечает, что пересмотр в порядке надзора не является эффективным средством правовой защиты. Далее он поясняет, что белорусское законодательство не предусматривает механизма обращения в Генеральную

³ В соответствии с пунктом 4 статьи 35 Закона «О средствах массовой информации» осуществление профессиональной деятельности журналистов иностранных средств массовой информации без аккредитации запрещается.

прокуратуру именно по поводу случаев отказа в аккредитации в качестве журналиста иностранных средств массовой информации или иностранного корреспондента. По словам автора, все доступные эффективные средства правовой защиты были исчерпаны, и других механизмов правовой защиты в случае отказа Министерства иностранных дел в аккредитации в качестве журналиста иностранных средств массовой информации не существует.

Вопросы и процедура их рассмотрения в Комитете

Рассмотрение вопроса о приемлемости

6.1 Прежде чем рассматривать любое содержащееся в сообщении утверждение, Комитет должен в соответствии с правилом 97 своих правил процедуры принять решение о том, является ли данное сообщение приемлемым согласно Факультативному протоколу.

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

6.3 Комитет принимает к сведению утверждения автора по пункту 2 статьи 19, рассматриваемому отдельно и в совокупности с пунктом 3 статьи 2 Пакта. Он отмечает, что государство-участник оспорило приемлемость сообщения в связи с неисчерпанием внутренних средств правовой защиты согласно пункту 2) b) статьи 5 Факультативного протокола, поскольку автор не подал жалобу в «надзорные органы, контролирующие государственные органы при Совете министров», и не обратился в Генеральную прокуратуру с просьбой о рассмотрении его дела в порядке надзора. В этой связи Комитет отмечает, что автор обжаловал действия Министерства иностранных дел в Совете министров, не добившись результата. Он также отмечает, что в любом случае государство-участник не объяснило, о каких надзорных органах идет речь, являются ли они независимыми от исполнительной власти и были ли ими положительно рассмотрены аналогичные случаи с журналистами, работающими в иностранных средствах массовой информации. Кроме того, Комитет напоминает, что содержащаяся в пункте 2 b) статьи 5 Факультативного протокола ссылка на «все доступные внутренние средства правовой защиты» подразумевает прежде всего судебные средства правовой защиты⁴. Комитет ссылается также на свою правовую практику, согласно которой обращение в прокуратуру с ходатайством о возбуждении надзорного производства для пересмотра вступивших в силу судебных решений, удовлетворение которого зависит от дискреционных полномочий прокурора, не является средством правовой защиты, подлежащим исчерпанию для целей статьи 5 (пункт 2 b)) Факультативного протокола⁵. Соответственно, Комитет приходит к выводу о том, что положения пункта 2 b) статьи 5 Факультативного протокола не препятствуют рассмотрению им данного сообщения.

6.4 Комитет считает, что утверждения автора по пункту 2 статьи 19, рассматриваемому отдельно и в совокупности с пунктом 3 статьи 2 Пакта в отношении ограничения его свободы выражения мнения, являются достаточно обоснованными для целей приемлемости, объявляет их приемлемыми и переходит к их рассмотрению по существу.

Рассмотрение сообщения по существу

7.1 В соответствии с пунктом 1 статьи 5 Факультативного протокола Комитет по правам человека рассмотрел настоящее сообщение с учетом всей информации, предоставленной ему сторонами.

⁴ *Р.Т. против Франции*, сообщение № 262/1987, п. 7.4; *Шмидл против Чешской Республики* (CCPR/C/92/D/1515/2006), п. 6.2; *Стадерини и Де Лючия против Италии* (CCPR/C/127/D/2656/2015), п. 8.3.

⁵ *Алексеев против Российской Федерации* (CCPR/C/109/D/1873/2009), п. 8.4; *Коктиш против Беларуси*, (CCPR/C/111/D/1985/2010), п. 7.3.

7.2 Комитет принимает к сведению утверждение автора о том, что его право на свободу выражения мнения было ограничено в нарушение пункта 2 статьи 19 Пакта, поскольку Министерство иностранных дел отказало ему в аккредитации в качестве журналиста иностранного средства массовой информации, что является фактическим запретом на осуществление им своей профессии журналиста.

7.3 Вопрос, стоящий перед Комитетом, заключается в том, является ли отказ в аккредитации автора в качестве журналиста иностранного средства массовой информации нарушением его права по статье 19 Пакта, а именно права искать, получать и распространять информацию.

7.4 Комитет напоминает, во-первых, что право на свободу выражения мнений не является абсолютным и что его осуществление может быть подвергнуто ограничениям. Однако в соответствии с пунктом 3 статьи 19 Пакта допускаются только такие ограничения, которые установлены законом и являются необходимыми: а) для уважения прав и репутации других лиц; или b) для охраны государственной безопасности или общественного порядка (*ordre public*) или здоровья или нравственности населения. В этом контексте Комитет вновь заявляет, что право на свободу выражения мнений имеет первостепенное значение в любом демократическом обществе и что любые ограничения, налагаемые государством-участником на осуществление прав, защищаемых пунктом 2 статьи 19 Пакта, должны строго отвечать требованию необходимости и соразмерности⁶. Комитет напоминает, что государство-участник должно четко и подробно продемонстрировать, почему конкретные принятые меры были необходимыми и соразмерными⁷. В отношении порядка аккредитации журналистов Комитет напоминает, что такие ограничения допустимы только в тех случаях, когда журналистам необходимо предоставить привилегированный доступ в некоторые места или на некоторые мероприятия. Такие ограничения не должны носить дискриминационный характер и должны применяться в соответствии со статьями 19 и другими положениями Пакта на основе объективных критериев и с учетом того, что журналистские функции выполняет широкий круг лиц⁸. Соответствующие критерии аккредитации должны быть конкретными, справедливыми и разумными, а их применение должно быть транспарентным⁹.

7.5 Комитет должен рассмотреть, являются ли эти основания достаточно точными, чтобы оправдать отказ автору в аккредитации, как это предусмотрено законом и в качестве необходимых и соразмерных оснований, изложенных в подпунктах а) и b) пункта 3 статьи 19 Пакта. Комитет принимает к сведению объяснение автора о том, что в соответствии с пунктом 4 статьи 35 Закона «О средствах массовой информации» осуществление профессиональной деятельности журналистов иностранных средств массовой информации без аккредитации запрещается и что в пунктах 9 и 10 (4) Положения о порядке аккредитации в Беларуси журналистов иностранных средств массовой информации, указано, что в аккредитации отказывается, если журналист, работающий в иностранном средстве массовой информации, ранее осуществлял журналистскую деятельность на территории Беларуси от имени иностранного средства массовой информации без аккредитации Министерства иностранных дел или без аккредитационной карточки. Таким образом, наложенные на него ограничения, по-видимому, были предусмотрены законодательством. Вместе с тем Комитет напоминает, что государство-участник должно предоставлять правовое обоснование любого ограничения, установленного на осуществление права свободного выражения мнений¹⁰. Для целей пункта 3 статьи 19 Пакта правовая норма должна быть сформулирована достаточно четко, с тем чтобы дать лицу возможность соответствующим образом следить за своим поведением¹¹. Закон не должен наделять лиц, которым поручено его осуществление, неограниченными дискреционными

⁶ *Величкин против Беларуси* (CCPR/C/85/D/1022/2001), п. 7.3; *Коктиш против Беларуси*, п. 8.3.

⁷ *Шин против Республики Корея*, сообщение № 926/2000, п. 7.3; *Коктиш против Беларуси*, п. 8.3. См. также Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34 (2011), п. 35.

⁸ Замечание общего порядка № 34 (2011), п. 44.

⁹ *Готье против Канады* (CCPR/C/65/D/663/1995), п. 13.6; *Коктиш против Беларуси*, п. 8.3.

¹⁰ См., например, *Корнеев против Беларуси* (CCPR/C/95/D/1553/2007), п. 8.3.

¹¹ Замечание общего порядка № 34 (2011), п. 25.

полномочиями устанавливать ограничения на право свободного выражения мнений, но должен содержать достаточные указания для тех, кому поручено его осуществление, чтобы они могли определить основания для ограничения прав, защищаемых статьей 19¹².

7.6 В данном случае государство-участник не представило замечаний по существу настоящего сообщения и не попыталось обосновать причины отказа в аккредитации на основании применения закона, определить, какая из вышеупомянутых целей оправдывала решение, или был ли отказ необходимым или соразмерным с учетом обстоятельств данного дела. В отсутствие какой-либо информации от государства-участника о правовой основе отказа автору в аккредитации или о необходимости или соразмерности отказа Комитет приходит к выводу, что государство-участник не смогло доказать для целей пункта 3 статьи 19 Пакта, что отказ в аккредитации был необходим и соразмерен для уважения прав и репутации других лиц, для охраны государственной безопасности, общественного порядка (*ordre public*), здоровья или нравственности населения. В силу этого Комитет считает, что отказ автору в аккредитации представляет собой нарушение пункта 2 статьи 19 Пакта.

7.7 Комитет далее отмечает, что национальные суды отказались рассматривать жалобу автора на отказ в аккредитации на том основании, что такие жалобы не входят в юрисдикцию этих судов. В этой связи Комитет отмечает, что государство-участник не предоставило возможности обращения в суд или в другие инстанции для определения законности отказа автору или его необходимости для целей, предусмотренных в статье 19 Пакта. Комитет напоминает, что в соответствии с пунктом 3 статьи 2 Пакта государства-участники обязались обеспечить, чтобы любое лицо, права которого нарушены, имело эффективное средство правовой защиты и чтобы право любого лица, требующего такого средства правовой защиты, было определено компетентными органами. Соответственно, всякий раз, когда какое-либо право, признаваемое Пактом, затрагивается действиями государственного агента, должна существовать установленная государством процедура, позволяющая лицу, чье право было затронуто, заявить в компетентном органе о нарушении своих прав¹³.

7.8 В свете вышеизложенного и в отсутствие какой-либо информации от государства-участника по существу настоящего сообщения Комитет делает вывод о том, что права автора по пункту 3 статьи 2, рассматриваемому в совокупности с пунктом 2 статьи 19 Пакта, были нарушены.

8. Действуя в соответствии с положениями пункта 4 статьи 5 Факультативного протокола, Комитет считает, что представленные ему факты свидетельствуют о нарушении государством-участником прав автора по пункту 2 статьи 19, рассматриваемому отдельно и в совокупности с пунктом 3 статьи 2 Пакта.

9. В соответствии с пунктом 3 а) статьи 2 Пакта государство-участник обязано обеспечить автору эффективное средство правовой защиты. Для этого необходимо предоставить полное возмещение лицам, чьи признаваемые в Пакте права были нарушены. Соответственно, государство-участник обязано, в частности, предоставить автору адекватную компенсацию и провести независимое рассмотрение ходатайства о предоставлении ему аккредитации при полном соблюдении его прав по пункту 2 статьи 19. Государство-участник обязано также принять все необходимые меры для недопущения подобных нарушений в будущем. С этой целью государству-участнику следует пересмотреть свое законодательство, в частности Закон «О средствах массовой информации» и Положение от 25 декабря 2008 года о порядке аккредитации журналистов иностранных средств массовой информации.

10. Принимая во внимание, что, присоединившись к Факультативному протоколу, государство-участник признало компетенцию Комитета определять наличие или отсутствие нарушения Пакта и что согласно статье 2 Пакта государство-участник обязалось обеспечивать всем лицам, находящимся в пределах его территории или под его юрисдикцией, права, признаваемые в Пакте, и предоставлять им эффективные

¹² Там же.

¹³ См., например, *Готье против Канады*, п. 13.7; *Коктиш против Беларуси*, п. 8.6.

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. Государству-участнику также предлагается опубликовать настоящие Соображения и широко распространить их на официальных языках государства-участника.
