Организация Объединенных Наций CCPR/C/111/D/1993/2010

Международный пакт о гражданских и политических правах

Distr.: General
26 August 2014
Russian
Original: English

Комитет по правам человека

Сообщение № 1993/2010

Соображения, принятые Комитетом на его 111-й сессии (7–25 июля 2014 года)

Представлено:	Раисой Михайловской и Олегом Волчеком (не представлены адвокатом)
Предполагаемые жертвы:	авторы
Государство-участник:	Беларусь
Дата представления сообщения:	27 мая 2008 года (первоначальное представление)
Ссылки на документы:	Решение Специального докладчика согласно правилу 97, препровожденное государству-участнику 18 октября 2010 года (не выпускалось в форме документа)
Дата принятия Соображений:	24 июля 2014 года
Тема сообщения:	свобода ассоциации
Вопросы существа:	право на регистрацию ассоциации
Процедурный вопрос:	исчерпание внутренних средств правовой защиты
Статья Пакта:	22
Статьи Факультативного протокола:	2 и 5 (пункт 2 b)

GE.14-14776 (R) 101014 101014

Просьба отправить на вторичную переработку

Приложение

Соображения Комитета по правам человека в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола к Пакту о гражданских и политических правах (111-я сессия)

относительно

Сообщения № 1993/2010*

Представлено:	Раисой Михайловской и Олегом Волчеком (не представлены адвокатом)
Предполагаемая жертва:	авторы
Государство-участник:	Беларусь
Дата представления сообщения:	27 мая 2008 года (первоначальное представление)

Комитет по правам человека, учрежденный в соответствии со статьей 28 Международного пакта о гражданских и политических правах,

на своем заседании 24 июля 2014 года,

завершив рассмотрение сообщения № 1993/2010, представленного Комитету по правам человека Раисой Михайловской и Олегом Волчеком в соответствии с Факультативным протоколом к Международному пакту о гражданских и политических правах,

приняв к сведению всю письменную информацию, представленную ему авторами сообщения и государством-участником,

принимает следующие:

Соображения в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола

1. Авторами сообщения являются граждане Беларуси Раиса Михайловская, 1960 года рождения, и Олег Волчек, 1967 года рождения. Они утверждают, что стали жертвами нарушения Беларусью их прав по пунктам 1 и 2 статьи 22 Международного пакта о гражданских и политических правах[1]. Авторы не представлены адвокатом.

* В рассмотрении настоящего сообщения принимали участие следующие члены Комитета: Ядх Бен Ашур, Лазхари Бузид, Корнелис Флинтерман, Юдзи Ивасава, Вальтер Келин, Зонке Занеле Майодина, Джеральд Л. Нойман, сэр Найджел Родли, Виктор Мануэль Родригес-Ресия, Фабиан Омар Сальвиоли, Деерулалл Сеетулсингх, Аня Зайберт-Фор, Юваль Шани, Константин Вардзелашвили, Марго Ватервал и Андрей Пол Златеску.

[1] Факультативный протокол вступил в силу для Беларуси 30 декабря 1992 года.

Факты в изложении авторов

2.1 Авторы являются двумя основателями неправительственной организации (НПО) "Юридическая помощь населению". Эта НПО была зарегистрирована 10 сентября 1998 года в качестве местной ассоциации в Минске, перерегистрирована 17 августа 1999 года в соответствии с изменениями внутреннего законодательства и получила разрешение работать только в Минске. Основатели организации хотели распространить сферу своей деятельности на всю страну и пытались с этой целью зарегистрировать в Министерстве юстиции новую общенациональную республиканскую ассоциацию под новым названием "Правовая защита граждан". 2 апреля 2001 года Министерство юстиции отклонило их заявку на регистрацию, пояснив, что общественная ассоциация, которую они предлагали зарегистрировать, не может оказывать гражданам юридическую помощь.

2.2 Авторы утверждают, что они оспорили это решение в Верховном суде[2]. Они указывали, что заявление о регистрации соответствует всем законам и правилам Беларуси и что новая общественная ассоциация будет способствовать достижению цели построения страны на основе верховенства закона. Кроме того авторы утверждали, что предполагаемые недочеты в поданных на регистрацию документах были незначительны и что Министерство юстиции должно было предоставить им больше времени для исправления недостатков в их заявлении. 4 июня 2001 года Верховный суд отклонил их ходатайство. В своем решении Суд согласился с позицией Министерства юстиции и заявил, что новая общественная ассоциация "Правовая защита граждан" не может представлять кого-либо за пределами Минска, как это планировали основатели. Суд также указал, что выявленные в поданном на регистрацию заявлении недостатки были достаточно серьезны, чтобы стать причиной отказа в регистрации[3].

2.3 Авторы утверждают, что согласно уставу местного НПО "Юридическая помощь населению" основная задача ассоциации состояла в содействии развитию культуры в Беларуси на основе верховенства закона. НПО занималась различными видами деятельности, в том числе оказанием юридической помощи примерно 5 000 граждан, осуществляла мониторинг работы судов и обнародовала результаты, распространяла информацию о нарушениях прав человека и выпускала примерно 20 публикаций по правозащитной тематике, что превратило ее в одну из ведущих правозащитных организаций Беларуси. Авторы утверждают, что за свою деятельность члены НПО подвергались постоянным преследованиям. Например, 21 июля 1999 года г-н Волчек был арестован, избит полицией и обвинен в хулиганстве. Хотя эти обвинения впоследствии были сняты, по заявлениям об избиении не проводилось расследование, а нападавшие не были привлечены к ответственности. Еще один член НПО также был жестоко избит, и хотя нападавшие на него были задержаны, по этому делу не были выдвинуты уголовные обвинения, поскольку сторона обвинения заявила о недостаточности доказательств для привлечения их к ответственности.

2.4 Авторы утверждают, что в сентябре 2002 года Исполнительный комитет Управления юстиции Минска, действуя по указанию Министерства юстиции

[2] В соответствии с внутренним законодательством решение об отказе в регистрации общественной ассоциации может быть опротестовано непосредственно в Верховном суде. Его решение является окончательным и обжалованию не подлежит.

[3] Один из недостатков, на которые указал суд, состоял в том, что заявители не представили точное графическое описание организационной структуры ассоциации, в том числе не указали место каждой структуры.

Беларуси, провел проверку деятельности существующей НПО "Юридическая помощь населению". В результате этой инспекции Управление юстиции издало письменное предупреждение от 18 сентября 2002 года, в котором уведомило ассоциацию о том, что она не имеет права представлять интересы других граждан в судах. Авторы подали апелляцию в Минский городской суд, однако он подтвердил законность такого предупреждения. 17 апреля 2002 года Министерство юстиции лишило лицензии на оказание юридических услуг одного из авторов, г-на Волчека, который в это время исполнял обязанности председателя НПО. Однако г-н Волчек был проинформирован о лишении его лицензии только через шесть месяцев.

2.5 2 августа 2003 года авторы получили письмо из Минского городского суда с уведомлением о возбуждении дела о роспуске "Юридической помощи населению" на основании представления Исполнительного комитета Минского управления юстиции. Это представление основывалось на пункте 2 2) статьи 57 Гражданского кодекса, касавшемся деятельности, которая грубо или неоднократно нарушает законодательство, и пункте 3 статьи 29 Закона об общественных ассоциациях, а также на предполагаемом нарушении правил первоначальной регистрации организации.

2.6 Авторы утверждают, что они представили подробные документы в защиту своей ассоциации в суд, в которых подчеркнули, в частности, что реальной причиной ее роспуска являлась политическая дискриминация по отношению к независимой НПО, которая занималась защитой прав человека. Авторы считают, что существуют различия между оказанием юридической помощи и предоставлением юридических услуг, что по закону требовало лицензии. НПО оказывала бесплатную юридическую помощь местному населению и малообеспеченным людям, но не предоставляла юридических услуг, как это утверждало Управление юстиции. На основе данных инспекции, проведенной Управлением юстиции в сентябре 2002 года, утверждалось, что НПО направляла своих представителей для участия в судебных заседаниях. Авторы утверждают, что после инспекции в сентябре 2002 года они отказались от этой практики, и НПО перестала направлять своих представителей на слушания в суды. Помимо этого, они заявляли, что согласно статье 62 Конституции Беларуси право на юридическую помощь гарантировано каждому гражданину и воспрепятствование его осуществлению запрещено. Они также утверждают, что Конституционный суд Беларуси в своем решение от 5 октября 2000 года постановил, что граждане имеют право на юридическую помощь со стороны лиц, которые не являются юристами и не имеют лицензии на оказание юридических услуг. Авторы также утверждали, что в поддержку их НПО ряд организаций направили в суд письма.

2.7 Авторы заявляют, что судебные слушания по процедуре роспуска были первоначально назначены на 5 сентября 2003 года. Судья хотел провести их в своем кабинете, который был слишком мал и не позволял присутствовать представителям общественности. Авторы выразили протест против места проведения слушаний и настаивали, что их следует сделать открытыми для общественности. Слушания были вновь назначены на 8 сентября 2003 года, однако, несмотря на наличие судебных залов, судья вновь настоял на том, чтобы слушание состоялось в его кабинете. В результате присутствовать было разрешено только представителям сторон по делу и одному наблюдателю от Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. В кабинет не пустили журналистов, представителей других НПО и общественности, которые хотели присутствовать на заседании.

2.8 Авторы также утверждают, что они настаивали на проведении открытого заседания и отказывались участвовать в закрытом заседании. Судья постановил, что их отказ представляет собой необоснованное затягивание разбирательства и открыл заседание при отсутствии НПО, в том числе авторов. Судья в тот же день вынес решение, в соответствии с которым НПО "Юридическая помощь населению" распускалось на основании пункта 2 2) статьи 57 Гражданского кодекса и пункта 2 статьи 29 Закона об общественных ассоциациях, сославшись на неоднократные нарушения этих положений.

2.9 В неустановленную дату авторы подали кассационную жалобу в Верховный суд на постановление Минского городского суда. В ней они вновь привели свои аргументы, которые они излагали Минскому городскому суду. Они также пожаловались на решение судьи провести закрытое заседание 8 сентября 2003 года, хотя для участия в заседании в суд пришли примерно 40 человек, и слушания состоялись в отсутствие представителей НПО. Авторы далее указывали, что нарушения, на которые ссылался суд в своем решении, основывались на результатах инспекции, проведенной Управлением юстиции 5 ноября 1999 года, которые с тех пор были исправлены. Эти нарушения не должны были приниматься во внимание из-за истечения срока давности, т.е. предусмотренные Гражданским кодексом три года истекли. 13 октября 2003 Верховный суд отклонил апелляцию авторов и подтвердил постановление суда нижней инстанции. Авторы поэтому считают, что они исчерпали все доступные и эффективные внутренние средства правовой защиты.

Жалоба

3.1 Авторы утверждают, что отказ государства-участника зарегистрировать новую организацию "Правовая защита граждан" в качестве общенациональной республиканской организации, а также последующий роспуск НПО "Юридическая помощь населению" нарушили их право на свободу ассоциации по смыслу статьи 22 Пакта.

3.2 Авторы считают, что после 2003 года власти государства-участника стали проводить систематическую политику по закрытию независимых НПО, и привели статистические данные в подтверждение этого утверждения[4]. Они ссылались на решение Комитета[5], в котором Комитет усмотрел нарушения свободы ассоциации государством-участником, и утверждали, что власти не предприняли никаких мер для исправления нарушений и выполнения рекомендаций Комитета. Соответственно они считают, что обстоятельства их дела являются частью систематических нарушений свободы ассоциации Беларусью.

Замечания государства-участника по вопросу приемлемости

4.1 В вербальной ноте от 6 января 2011 года государство-участник заявило по поводу настоящего сообщения и нескольких других сообщений, находящихся на рассмотрении Комитета, что авторы не исчерпали всех доступных в Беларуси внутренних средств правовой защиты, включая возможность подачи в Генеральную прокуратуру ходатайства о возбуждении надзорного производства по

[4] В 2003 году была распущена 51 общественная ассоциация; 38 в 2004 году; 68 в 2005 году; данные за 2006 год не были опубликованы, однако их количество велико; и 26 в 2007 году.

[5] Авторы ссылаются на сообщения № 1226/2003, *Корнеенко против Беларуси*, Соображения от 20 июля 2012 года; № 1296/2004, *Беляцский и др. против Беларуси*, Соображения от 24 июля 2007 года.

пересмотру решения, которое уже вступило в силу. Оно также утверждает, что как сторона Факультативного протокола, оно не давало своего согласия на распространение сферы применения мандата Комитета на сообщения отдельных лиц, которые не исчерпали внутренних средств правовой защиты; что, по его мнению, вышеупомянутые сообщения были зарегистрированы в нарушение положений Факультативного протокола; что отсутствуют законные основания для их рассмотрения государством-участником, и что "в этой связи любые ссылки на давно установившуюся практику Комитета являются неправомерными".

4.2 5 октября 2011 года государство-участник оспорило приемлемость сообщения, вновь подчеркнув, что авторы не исчерпали всех доступных внутренних средств правовой защиты, поскольку они не ходатайствовали перед Генеральной прокуратурой о возбуждении надзорного производства по пересмотру решения.

4.3 25 января 2012 года государство-участник заявило в отношении настоящего сообщения и примерно шестидесяти других сообщений, что, присоединяясь к Факультативному протоколу, оно признало компетенцию Комитета по статье 1, однако такое признание компетенции было сделано в отношении других положений Факультативного протокола, включая те, в которых устанавливались критерии в отношении авторов и приемлемости их сообщений, в частности статьи 2 и 5. Государство-участник считает, что в соответствии с Факультативным протоколом государства-участники не обязаны признавать правила процедуры Комитета и толкование им положений Факультативного протокола, которое может быть эффективным, если "оно осуществляется в соответствии с Венской конвенцией о праве международных договоров". Оно утверждает, что "в части, касающейся процедуры подачи жалоб, государства-участники должны руководствоваться в первую очередь положениями Факультативного протокола", и что "Факультативный протокол не распространяется на ссылки, давно сложившуюся практику, методы работы и прецедентное право Комитета". Оно также утверждает, что "любое сообщение, которое зарегистрировано в нарушение положений Факультативного протокола к Пакту о гражданских и политических правах", будет рассматриваться государством-участником как несовместимое с Протоколом и будет отклонено без каких-либо комментариев по поводу их приемлемости или существа". Государство-участник заявило, что решения Комитета по таким отклоненным сообщениям будут рассматриваться его властями как "недействительные".

Вопросы и процедура их рассмотрения в Комитете

Отказ государства-участника от сотрудничества

5.1 Комитет принимает к сведению утверждение государства-участника об отсутствии законных оснований для рассмотрения сообщения авторов, поскольку оно было зарегистрировано в нарушение положений Факультативного протокола; что оно не обязано признавать правила процедуры Комитета и толкование им положений Факультативного протокола; и что в случае принятия Комитетом решения по настоящему сообщению, оно будет сочтено недействительным властями государства-участника.

5.2 Комитет напоминает, что в соответствии с пунктом 2 статьи 39 Пакта он вправе устанавливать свои собственные правила процедуры, которые государства-участники согласились признавать. Он далее отмечает, что в результате присоединения к Факультативному протоколу государство-участник Пакта признает компетенцию Комитета принимать и рассматривать сообщения от лиц, которые утверждают, что они являются жертвами нарушения какого-либо из прав,

изложенных в Пакте (преамбула и статья 1). Из присоединения к Факультативному протоколу вытекает обязанность государства-участника добросовестно сотрудничать с Комитетом с тем, чтобы он мог рассматривать такие сообщения и после их изучения сообщать свои Соображения государству-участнику и лицу (пункты 1 и 4 статьи 5). С этими обязательствами несовместимы любые действия государства-участника, которые будут препятствовать или мешать Комитету в его рассмотрении и изучении сообщений и в формулировании его Соображений[6]. Комитет сам вправе определять, следует ли регистрировать сообщения. Не признавая компетенцию Комитета решать, следует ли регистрировать сообщения, и заранее заявляя, что оно не согласится с решением Комитета по приемлемости и существу сообщения, государство-участник нарушает свои обязательства по статье 1 Факультативного протокола к Пакту[7].

Рассмотрение вопроса о приемлемости

6.1 Прежде чем рассматривать любую содержащуюся в сообщении жалобу, Комитет по правам человека должен решить согласно правилу 93 своих правил процедуры, является ли это сообщение приемлемым в соответствии с Факультативным протоколом к Пакту.

6.2 Согласно пункту 2 a) статьи 5 Факультативного протокола Комитет удостоверился в том, что этот же вопрос не рассматривается в соответствии с какой-либо другой процедурой международного разбирательства или урегулирования.

6.3 Комитет отмечает, что государство-участник оспорило приемлемость сообщения из-за неисчерпания внутренних средств правовой защиты согласно пункту 2 b) статьи 5 Факультативного протокола на том основания, что авторы не подали в Генеральную прокуратуру ходатайство о пересмотре их дела в порядке надзора. Комитет ссылается на свою правовую практику, в соответствии с которой ходатайство о пересмотре решения Прокуратурой в порядке надзора, допускающее пересмотр вступивших в силу судебных решений, не является средством правовой защиты, которое подлежит исчерпанию для целей пункта 2 b) статьи 5 Факультативного протокола[8]. Соответственно Комитет считает, что требование пункта 2 b) статьи 5 Факультативного протокола не препятствует рассмотрению им настоящего сообщения.

6.4 Комитет принимает к сведению, что государство-участник не оспаривало какие-либо приведенные авторами факты, и считает, что авторы достаточно обосновали свои жалобы по статье 22 Пакта для целей приемлемости. Поэтому он объявляет сообщение приемлемым и приступает к его рассмотрению по существу.

Рассмотрение сообщения по существу

7.1 Комитет рассмотрел настоящее сообщение в свете всей представленной ему сторонами информации, как этого требует пункт 1 статьи 5 Факультативного протокола.

---

[6] См., в частности, сообщение № 869/1999, *Пиандионг и др. против Филиппин*, Соображения от 19 октября 2000 года, пункт 5.1.

[7] См., например, *Корнеенко против Беларуси* (сноска 6 выше), пункт 8.2; сообщение № 1948/2010, *Турченяк и др. против Беларуси*, Соображения от 24 июля 2013 года, пункт 5.2.

[8] Сообщение № 1873/2009, *Алексеев против Российской Федерации*, Соображения от 25 октября 2013 года, пункт 8.4

7.2 Комитету предстояло решить вопрос о том, является ли отказ властей зарегистрировать новое НПО под названием "Правовая защита граждан" в качестве ассоциации, имеющей право работать на общенациональной основе, и последующий роспуск существующего НПО "Юридическая помощь населению", не обоснованным ограничением права авторов на свободу ассоциации. В этой связи Комитет отмечает, что статья 22 Пакта гарантирует каждому право на свободу ассоциации с другими и предусмотренная этой статьей защита распространяется на всю деятельность любой ассоциации. Ограничения деятельности ассоциации, включая ее роспуск, должны производиться в соответствии с требованиями пункта 2 этого положения[9].

7.3 Комитет отмечает, что согласно пункту 2 статьи 22 ограничение права на свободу ассоциации может быть обосновано только, если в целом оно удовлетворяет следующим критериям: a) оно должно предусматриваться законом; b) оно может устанавливаться только для одной из целей, изложенных в пункте 2 статьи 22; и c) оно должно быть "необходимо в демократическом обществе" для достижения одной из этих целей. Ссылка на понятие "демократическое общество" указывает, по мнению Комитета, что существование и деятельность ассоциаций, в том числе тех, которые мирно пропагандируют идеи, не обязательно благоприятно воспринимается правительством или большинством населения, но является краеугольным камнем демократического общества[10]. Одного лишь существования объективных оснований для ограничения права на свободу ассоциации недостаточно. Государство-участник должно также продемонстрировать, что запрет ассоциаций необходим для устранения реальной и не только гипотетической угрозы национальной безопасности или демократическому устройству и что менее строгие меры будут недостаточны для достижения этой же цели[11], и что ограничение является соразмерным тем интересам, которые подлежат защите[12].

7.4 В данном случае решение Министерства юстиции отказать в регистрации новой общенациональной НПО "Правовая защита граждан" и решение суда о роспуске НПО "Юридическая помощь населению" были основаны на двух предполагаемых нарушениях внутреннего права государства-участника: a) НПО оказывала юридическую помощь гражданам без необходимой по закону лицензии, и b) имели место нарушения применимых правил регистрации НПО. Относительно этих двух моментов Комитет отмечает, что государство-участник не разъяснило, почему было необходимо, для целей пункта 2 статьи 22 Пакта, отказать одному НПО в регистрации или дать указание о роспуске другого. По мнению Комитета, даже если обвинения в адрес "Юридической помощи населению" справедливы, отказ в регистрации "Правовой защиты граждан" и роспуск "Юридической помощи населению" представляют собой несоразмерную реакцию государства-участника на эти обвинениями. Сказанное особенно справедливо в свете заверений авторов в том, что они устранили все предполагаемые недостатки в деятельности существующего НПО, и подтверждения Конституционным судом в его решении от 5 октября 2000 года права всех граждан

[9] См., например, сообщение № 1274/2004, *Корнеенко против Беларуси*, Соображения от 31 октября 2006 года, пункт 7.2.

[10] Там же, пункт 7.3.

[11] См., например, сообщение № 1119/2002, *Еонг-Еун Ли против Корейской Республики*, Соображения от 20 июля 2005 года, пункт 7.2; *Беляцский и др. против Беларуси* (сноска 6 выше), пункт 7.3.

[12] См. замечание общего порядка № 34 (2011) Комитета о свободе мнений и их выражения, пункт 34.

Беларуси на получение юридической помощи, в том числе от лиц, не являющихся юристами.

7.5 Принимая во внимание серьезные последствия отказа в регистрации и роспуска рассматриваемых НПО для осуществления авторами права на свободу ассоциации, Комитет считает, что такие действия не соответствуют требованиям пункта 2 статьи 22. В этой связи он приходит к выводу о том, что права автора по пункту 1 статьи 22 были нарушены.

8. Комитет по правам человека, действуя в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах, считает, что представленная ему информация свидетельствует о нарушении государством-участником прав авторов по пункту 1 статьи 22 Пакта.

9. Согласно пункту 3 а) статьи 2 Пакта государство-участник обязано обеспечить авторам эффективные средства правовой защиты, включая возмещение любых понесенных ими судебных расходов, и выплатить компенсацию, а также обязано восстановить НПО "Юридическая помощь населению" и вновь рассмотреть вопрос о регистрации общенационального НПО "Правовая защита граждан", исходя из положений статьи 22 Пакта. Государство-участник также должно предпринять шаги для предотвращения подобных нарушений в будущем.

10. Принимая во внимание, что в результате присоединения к Факультативному протоколу государство-участник признало компетенцию Комитета определять, имело ли место нарушение Пакта или нет и что согласно статье 2 Пакта государство-участник обязалось обеспечивать всем находящимся в пределах его территории или под его юрисдикцией лицам права, признаваемые Пактом, и предоставлять им эффективные и имеющие исковую силу средства правовой защиты в случае установления факта нарушения, Комитет хотел бы получить от государства-участника в течение 180 дней информацию о принятых им мерах по выполнению Соображений Комитета. Государству-участнику также предлагается опубликовать настоящие Соображения и обеспечить их широкое распространение на белорусском и русском языках в государстве-участнике.