



Международный пакт о гражданских и политических правах

Distr.: General
12 March 2021
Russian
Original: English

Комитет по правам человека

Соображения, принятые Комитетом в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола в отношении сообщения № 2713/2015* **

<i>Сообщение представлено:</i>	Леонидом Мархотко (адвокатом не представлен)
<i>Предполагаемая жертва:</i>	автор
<i>Государство-участник:</i>	Беларусь
<i>Дата сообщения:</i>	19 июня 2015 года (первоначальное представление)
<i>Справочная документация:</i>	решение, принятое в соответствии с правилом 92 правил процедуры Комитета и препровожденное государству-участнику 28 декабря 2015 года (в виде документа не издавалось)
<i>Дата принятия Соображений:</i>	6 ноября 2020 года
<i>Тема сообщения:</i>	отказ властей в выдаче разрешения на проведение пикета; свобода выражения мнений
<i>Процедурный вопрос:</i>	исчерпание внутренних средств правовой защиты
<i>Вопросы существа:</i>	свобода собраний; свобода выражения мнений
<i>Статьи Пакта:</i>	пункт 2 статьи 19 и статья 21
<i>Статьи Факультативного протокола:</i>	статья 2 и пункт 2 b) статьи 5

1. Автором сообщения является Леонид Мархотко, гражданин Беларуси 1954 года рождения. Он утверждает, что государство-участник нарушило его права, предусмотренные пунктом 2 статьи 19 и статьей 21 Пакта. Факультативный протокол вступил в силу для Беларуси 30 декабря 1992 года. Автор не представлен адвокатом.

* Приняты Комитетом на его сто тридцатой сессии (12 октября — 6 ноября 2020 года).

** В рассмотрении настоящего сообщения принимали участие следующие члены Комитета: Тания Мария Абдо Рочоль, Яд Бен Ашур, Ариф Балкан, Ахмед Амин Фатхалла, Фуруя Сюити, Кристоф Хейнс, Бамариам Койта, Дэвид Х. Мур, Данкан Лаки Мухумуза, Фотини Пазардзис, Эрнан Кесада Кабрера, Василька Санцин, Жозе Мануэл Сантуш Паиш, Юваль Шани, Элен Тигруджа, Андреас Циммерман и Гентиан Зюбери.



Факты в изложении автора

2.1 18 ноября 2014 года автор обратился в Солигорский районный исполнительный комитет с заявлением о проведении пикета 10 декабря 2014 года с 17 ч 00 мин до 19 ч 00 мин. Цель пикета заключалась в том, чтобы привлечь внимание общественности к международному празднику «День прав человека» и выразить протест против нарушений прав человека, совершенных в Беларуси. В своем заявлении автор уточнил, что в пикете, который должен был состояться возле здания Исполнительного комитета на центральной площади Солигорска, примут участие примерно семь человек. Он также указал источник финансирования мероприятия и просил органы местной власти обеспечить безопасность, медицинское обслуживание и организацию уборки после его проведения.

2.2 1 декабря 2014 года Солигорский районный исполнительный комитет отклонил заявление автора на следующих основаниях: а) для проведения пикета было выбрано не то место, которое предусмотрено для таких мероприятий в его решении от 7 октября 2004 года № 700 «О мерах по предупреждению чрезвычайных происшествий и соблюдению законности при проведении массовых мероприятий»; б) автор не указал конкретные меры, которые он как организатор намеревался принять для обеспечения безопасности и общественного порядка во время пикета, как того требует решение № 700.

2.3 29 декабря 2014 года автор обжаловал решение Исполнительного комитета в суде Солигорского района, заявив о нарушении его прав на свободу выражения мнений и на мирные собрания, гарантируемых Конституцией Беларуси и статьями 19 и 21 Пакта. 26 января 2015 года суд пришел к выводу, что решение Исполнительного комитета соответствует положениям закона «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь» и отклонил жалобу автора.

2.4 12 февраля 2015 года автор подал кассационную жалобу на решение суда Солигорского района в Минский областной суд. 12 марта 2015 суд отклонил его жалобу. Автор не подавал никаких дальнейших жалоб в рамках процедуры надзорного производства, поскольку не считает эту процедуру эффективным средством правовой защиты, учитывая сложившуюся в стране практику рассмотрения аналогичных дел.

Жалоба

3. Автор утверждает, что власти государства-участника ограничили его право на свободу выражения мнений в нарушение статьи 19 Пакта и его право на свободу собраний в нарушение статьи 21, необоснованно отказав ему в проведении пикета. Автор также утверждает, что ограничения, наложенные властями государства-участника на осуществление его прав на свободу выражения мнений и свободу собраний, не являются необходимой мерой в интересах национальной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

Замечания государства-участника относительно приемлемости и существа сообщения

4.1 В вербальной ноте от 24 февраля 2016 года государство-участник представило свои замечания относительно приемлемости и существа сообщения. Государство-участник отмечает, что автор не исчерпал все имеющиеся внутренние средства правовой защиты, поскольку не подал надзорную жалобу в Верховный суд Республики Беларусь или в Генеральную прокуратуру. Государство-участник не согласно с аргументом автора относительно того, что процедура надзорного производства не является эффективным средством правовой защиты, и отмечает, что в 2015 году из 197 поданных в рамках процедуры жалоб 192 были удовлетворены Верховным судом.

4.2 Государство-участник отмечает, что утверждения автора о нарушении статей 19 и 21 являются необоснованными. Его жалобы на решения Исполнительного комитета, проданные в суд Солигорского района и Минский областной суд, были отклонены 26 января 2015 года и 12 марта 2015 года соответственно. Государство-участник поясняет, что отказ Солигорского районного исполнительного комитета в выдаче

автору разрешения на проведение пикета был основан на его решении от 7 октября 2004 года, которое регулирует проведение таких мероприятий в городе Солигорске и устанавливает для них определенное место. Решение Исполнительного комитета соответствует положениям статьи 9 закона «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь», наделяющей местные исполнительные органы власти полномочиями по определению мест для проведения массовых мероприятий.

4.3 Вышеупомянутый закон и нормативные положения, регулирующие организацию и проведение собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, пикетов и других массовых мероприятий в Беларуси, направлены на создание условий для реализации конституционных прав граждан и их свобод. Эти положения также направлены на обеспечение максимальной общественной безопасности и порядка во время массовых мероприятий на улицах, площадях и в других общественных местах, а также на повышение личной ответственности граждан, организующих эти мероприятия. Государство-участник утверждает, что автор не выполнил требования закона «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь» и нарушил его статьи 5 и 10, не указав конкретные меры, которые он, как организатор, намеревался принять для обеспечения безопасности и общественного порядка во время пикета¹. В этой связи государство-участник делает вывод, что решение судов поддержать отказ Солигорского районного исполнительного комитета в выдаче разрешения на проведение массового мероприятия было правильным.

4.4 Государство-участник далее утверждает, что национальное законодательство, обеспечивающее право на мирные собрания и регулирующее порядок и временные рамки организации массовых мероприятий, соответствует положениям Конституции и не противоречит международным нормам, позволяющим каждому государству вводить ограничения на осуществление прав и свобод, которые необходимы в демократическом обществе в интересах национальной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

Комментарии автора к замечаниям государства-участника относительно приемлемости и существа сообщения

5.1 14 марта 2016 года, ссылаясь на замечания государства-участника относительно того, что закон «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь» направлен на создание условий для осуществления права граждан на мирные собрания, автор обратил внимание на правовую практику Комитета и отметил, что ограничения его права на свободу собраний основывались на положениях внутреннего законодательства и включали обременительное требование заручиться тремя отдельными письменными обязательствами со стороны трех разных административных отделов, что делает иллюзорным его право на демонстрацию².

5.2 Автор далее ссылается на сделанный Комитетом в его правовой практике вывод о том, что, когда какое-либо государство-участник налагает ограничения с целью обеспечения баланса между правом индивидуума на собрание и вышеупомянутыми общими интересами, оно должно руководствоваться целью содействия осуществлению данного права, вместо того чтобы стремиться избыточно или несоразмерно ограничить его. Любое ограничение осуществления права на мирные собрания должно строго соответствовать критериям необходимости и соразмерности³.

¹ Статья 5 закона «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь» регулирует процесс заявления о проведении массового мероприятия и устанавливает то, какие сведения должны быть включены в заявление, включая цель, вид, место проведения и маршрут передвижения во время запланированного мероприятия, а также предполагаемое количество участников и меры по обеспечению общественного порядка и безопасности и меры, связанные с медицинским обслуживанием и уборкой территории после мероприятия. В статье 10 устанавливается порядок проведения мероприятий и указывается, что организаторы отвечают за их соответствие цели и другой информации, указанной в заявке.

² *Поляков против Беларуси* (CCPR/C/111/D/2030/2011), п. 8.3.

³ *Секерко против Беларуси* (CCPR/C/109/D/1851/2008), п. 9.6.

5.3 Автор утверждает, что внутренние средства правовой защиты должны быть не только доступными, но и эффективными. Вновь ссылаясь на правовую практику Комитета, он отмечает, что подача надзорной жалобы в Генеральную прокуратуру не является эффективным средством правовой защиты. Он добавляет, что эта процедура зависит от дискреционных полномочий прокурора или судьи и не влечет за собой рассмотрения дела по существу. В заключение он утверждает, что все имеющиеся эффективные внутренние средства правовой защиты по его делу были, таким образом, исчерпаны.

5.4 Что касается представленных государством-участником статистических данных о количестве дел, рассмотренных в рамках процедуры надзорного производства, то автор считает, что этот аргумент является неприменимым, поскольку государство-участник не уточнило, какое количество этих дел касалось прав граждан на свободу собраний.

5.5 Автор утверждает, что все имеющиеся и эффективные внутренние средства правовой защиты были исчерпаны и что настоящее дело является приемлемым для рассмотрения Комитетом в соответствии с пунктом 2 b) статьи 5 Факультативного протокола.

Вопросы и процедура их рассмотрения в Комитете

Рассмотрение вопроса о приемлемости

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

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

6.3 Комитет принимает к сведению аргумент государства-участника о том, что автор не исчерпал всех внутренних средств правовой защиты. Он отмечает, что единственным возможным для автора средством правовой защиты после отклонения его жалобы Минским областным судом было бы обращение в Генеральную прокуратуру или в Верховный суд в рамках процедуры надзорного производства. В этой связи Комитет ссылается на свою правовую практику, согласно которой обращение в прокуратуру с ходатайством о пересмотре вступивших в законную силу судебных решений не является эффективным средством правовой защиты, которое должно быть исчерпано для целей пункта 2 b) статьи 5 Факультативного протокола⁴. Комитет также считает, что обращение к председателю какого-либо суда с ходатайством о пересмотре в порядке надзора судебных решений, вступивших в законную силу и зависящих от дискреционных полномочий судьи, представляет собой чрезвычайное средство правовой защиты и что государство-участник должно привести разумные доводы в обоснование того, что такая жалоба является эффективным средством правовой защиты с учетом обстоятельств конкретного дела. Поскольку государство-участник этого не сделало, Комитет считает, что требования пункта 2 b) статьи 5 Факультативного протокола не препятствуют рассмотрению настоящего сообщения.

6.4 Комитет считает, что автор в достаточной степени обосновал свои утверждения по пункту 2 статьи 19 и статье 21 Пакта для целей приемлемости. Поэтому он объявляет сообщение приемлемым и переходит к его рассмотрению по существу.

⁴ Например, *Алексеев против Российской Федерации* (CCPR/C/109/D/1873/2009), п. 8.4; *Лозенко против Беларуси* (CCPR/C/112/D/1929/2010), п. 6.3; и *Судаленко против Беларуси* (CCPR/C/115/D/2016/2010), п. 7.3.

Рассмотрение сообщения по существу

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

7.2 Комитет принимает к сведению утверждения автора о том, что государство-участник произвольно ограничило его права на свободу выражения мнений и свободу собраний в нарушение пункта 2 статьи 19 и статьи 21 Пакта, отказав ему в проведении мирного собрания — пикета — для привлечения внимания общественности к международному празднику «День прав человека» и выражения протеста против нарушений прав человека, совершенных в Беларуси, и что ограничения его прав не являются необходимой мерой в интересах национальной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Комитет считает, что поставленный перед ним вопрос состоит в том, чтобы решить, является ли запрет на проведение автором публичного пикета, наложенный Солигорским районным исполнительным комитетом, нарушением статей 19 и 21 Пакта.

7.3 Комитет ссылается на свое замечание общего порядка № 34 (2011) о свободе мнений и их выражения, в котором он заявил, что свобода мнений и свобода их выражения являются неотъемлемыми условиями всестороннего развития личности, что они имеют ключевое значение для любого общества и что они являются основополагающими элементами любого свободного и демократического общества⁵. Комитет напоминает, что пункт 3 статьи 19 Пакта допускает некоторые ограничения на осуществление права на свободное выражение мнений, но только те, которые предусмотрены законом и необходимы для уважения прав и репутации других лиц и для охраны государственной безопасности или общественного порядка (*ordre public*) либо здоровья и нравственности населения. Любое ограничение осуществления права на мирные собрания должно строго соответствовать критериям необходимости и соразмерности. Ограничения могут устанавливаться лишь для тех целей, для которых они предназначены, и должны быть прямо связаны с конкретной целью, достижение которой они преследуют, и быть ей соразмерны⁶. Комитет напоминает, что именно государство-участник должно продемонстрировать, что ограничения прав автора по статье 19 являются необходимыми и соразмерными⁷.

7.4 Комитет принимает к сведению утверждение автора о том, что его право на свободу собраний, предусмотренное статьей 21 Пакта, также было нарушено в результате отказа муниципальных властей в выдаче ему разрешения на проведение пикета на том основании, что выбранное им для этого место не входит в число мест, разрешенных властями для этих целей. В своем замечании общего порядка № 37 (2020) о праве на мирные собрания Комитет заявил, что мирные собрания в принципе могут проводиться во всех местах, в которые имеет или должно иметь доступ население, таких как общественные площади и улицы. Не следует отводить для мирных собраний отдаленные районы, в которых собрание не сможет эффективно привлечь внимание своей целевой аудитории или широких кругов населения. В качестве общего правила не допускается полный запрет всех собраний в столичных городах, во всех общественных местах, за исключением одного определенного места в том или ином городе или за его пределами, или же на всех улицах города. Требование к участникам или организаторам обеспечить внесение средств или внести средства на оплату расходов на охрану порядка или безопасность, медицинскую помощь или уборку или иные общественные услуги, связанные с проведением мирных собраний, как правило, несовместимы со статьей 21⁸.

7.5 Комитет напоминает, что право на мирные собрания, гарантируемое статьей 21 Пакта, является одним из основных прав человека, имеющим чрезвычайно важное

⁵ Замечание общего порядка № 34 (2011), п. 2.

⁶ Там же, п. 22.

⁷ Например, *Пивонос против Беларуси* (CCPR/C/106/D/1830/2008), п. 9.3, и *Олешкевич против Беларуси* (CCPR/C/107/D/1785/2008), п. 8.5.

⁸ Замечание общего порядка № 37 (2020), пп. 55 и 64.

значение для публичного выражения мнений и убеждений, и неотъемлемым в демократическом обществе. Это право означает возможность организации мирного собрания и участия в нем, в том числе право на собрание без шествия (как, например, пикет) в общественном месте. Организаторы собрания обычно имеют право выбирать место, в котором их может увидеть и услышать их целевая аудитория, и какое-либо ограничение этого права не допускается, за исключением случаев, когда оно налагается в соответствии с законом и является необходимым в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Когда государство-участник налагает ограничения для обеспечения равновесия между правом человека на собрание и вышеупомянутыми общими интересами, оно должно руководствоваться целью содействовать осуществлению данного права, вместо того чтобы стремиться избыточно или несоразмерно ограничивать его. Государство-участник обязано, таким образом, обосновать ограничение права, защищаемого статьей 21 Пакта.

7.6 В данном случае автор выбрал центральную площадь Солигорска для проведения своего пикета, при помощи которого он хотел публично выразить свое мнение путем привлечения внимания общественности к международному празднику «День прав человека» и выражения протеста против нарушений прав человека, совершенных в Беларуси. Комитет отмечает, что муниципальные власти отклонили заявление автора о проведении пикета на том основании, что запланированное для этого место не является тем единственным местом, отведенным для таких мероприятий Исполнительным комитетом в его решении № 700, и что автор не указал конкретные меры, которые он, как организатор, намеревался принять для обеспечения безопасности и общественного порядка во время пикета. Вместе с тем Комитет отмечает, что национальные власти не продемонстрировали, каким образом проведение пикета в месте, предложенном автором, может поставить под угрозу национальную или общественную безопасность, общественный порядок, охрану здоровья или нравственности населения или защиту прав и свобод других лиц. Он отмечает, в частности, что ни в решении Солигорского районного исполнительного комитета, в котором автору было отказано в проведении пикета, ни в судебных решениях не содержится никаких разъяснений в отношении того, почему ограничения, введенные решением № 700 и примененные в деле автора, были необходимыми и оправданными.

7.7 Комитет отмечает, что фактический запрет на проведение собраний в любом общественном месте на всей территории города Солигорска, за исключением одного места, определенного Исполнительным комитетом в решении № 700, необоснованно ограничивает право на собрания и право на свободу выражения мнений. Комитет также отмечает, что предъявление автору как организатору пикета требования принять конкретные меры по обеспечению безопасности и общественного порядка во время мероприятия возлагает на него несоразмерное бремя при осуществлении им права на мирные собрания и права на свободу выражения мнений в том же контексте. В этих обстоятельствах Комитет считает, что формальное применение решения № 700 и отклонение властями государства-участника заявления автора о проведении пикета являются неоправданными, и приходит к выводу, что права автора по пункту 2 статьи 19 и статье 21 Пакта были нарушены.

8. Комитет, действуя в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола, считает, что представленные ему факты свидетельствуют о нарушении государством-участником прав автора, предусмотренных пунктом 2 статьи 19 и статьей 21 Пакта.

9. В соответствии с пунктом 3 а) статьи 2 Пакта государство-участник обязано предоставить автору эффективное средство правовой защиты. Для этого необходимо предоставить полное возмещение лицам, права которых, признаваемые в Пакте, были нарушены. Следовательно, государство-участник обязано, среди прочего, принять соответствующие меры для того, чтобы предоставить автору надлежащую компенсацию. Государство-участник также обязано принять все необходимые меры для недопущения подобных нарушений в будущем.

10. Принимая во внимание, что, присоединившись к Факультативному протоколу, государство-участник признало компетенцию Комитета определять наличие или отсутствие нарушений Пакта и что согласно статье 2 Пакта государство-участник обязалось обеспечивать всем лицам, находящимся в пределах его территории или под его юрисдикцией, права, признаваемые в Пакте, 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 мерах, принятых во исполнение настоящих Соображений Комитета. Государству-участнику предлагается также обнародовать и широко распространить их на своих официальных языках.
