

**Международный пакт
о гражданских и политических
правах**

Distr.: General
2 March 2022
Russian
Original: English

Комитет по правам человека**Соображения, принятые Комитетом в соответствии
с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола
относительно сообщения № 2865/2016****

<i>Сообщение представлено:</i>	Светланой Завадской и др. (представлены адвокатом Романом Кисляком)
<i>Предполагаемые жертвы:</i>	авторы сообщения
<i>Государство-участник:</i>	Беларусь
<i>Дата сообщения:</i>	21 января 2014 года (первоначальное представление)
<i>Справочная документация:</i>	решение, принятое в соответствии с правилом 92 правил процедуры Комитета, препровожденное государству-участнику 23 ноября 2016 года (в виде документа не издавалось)
<i>Дата принятия Соображений:</i>	23 июля 2021 года
<i>Тема сообщения:</i>	отказ властей в выдаче разрешения на проведение собраний; свободное выражение мнений
<i>Процедурный вопрос:</i>	исчерпание внутренних средств правовой защиты
<i>Вопросы существа:</i>	свобода собраний; свободное выражение мнений; справедливое судебное разбирательство; эффективное средство правовой защиты
<i>Статьи Пакта:</i>	статья 2, пункт 1 статьи 14, пункт 2 статьи 19 и статья 21
<i>Статьи Факультативного протокола:</i>	статьи 2, 3 и пункт 2 b) статьи 5

* Приняты Комитетом на его сто тридцать второй сессии (28 июня — 23 июля 2021 года).

** В рассмотрении настоящего сообщения приняли участие следующие члены Комитета: Ариф Балкан, Вафа Ашраф Мохаррам Бассим, Яд Бен Ашур, Карлос Гомес Мартинес, Гентиан Зюбери, Имэру Тэмэрэт Йыгэзу, Эрнан Кесада Кабрера, Данкан Лаки Мухумуза, Фотини Пазардзис, Жозе Мануэл Сантуш Паиш, Василька Санцин, Чхангрок Со, Элен Тигруджа, Кобойя Чамджа Кпча и Махджуб эль-Хайба.



1. Авторами сообщения являются Светлана Завадская, Сергей Бахун, Ольга Завадская, Валерия Красовская, Валентина Малышева, Тамара Бахун, Марина Коктыш и Роман Кисляк — граждане Беларуси 1973, 1976, 1947, 1982, 1942, 1949, 1977 и 1975 годов рождения соответственно. Они утверждают, что государство-участник нарушило их права по пункту 1 статьи 14, пункту 2 статьи 19 и статье 21, рассматриваемым в совокупности со статьей 2 Пакта. Факультативный протокол вступил в силу для Беларуси 30 декабря 1992 года. Авторы представлены адвокатом.

Факты в изложении авторов

2.1 Авторы утверждают, что городские власти Минска дважды отказывали им в разрешении на проведение пикетов, тем самым нарушая их права на свободу мирных собраний и на свободное выражение мнений.

2.2 Первая попытка была предпринята 21 апреля 2008 года, когда авторы обратились в Минский городской исполнительный комитет с просьбой дать им разрешение на проведение 7 мая 2008 года пикета по случаю годовщины исчезновения бывшего министра внутренних дел Юрия Захаренко. Мирный пикет с участием около 100 человек должен был состояться на Октябрьской площади Минска с 18 ч 00 мин до 20 ч 00 мин. Целью мероприятия было привлечь внимание общественности к исчезновениям некоторых лиц в Беларуси, а также настоятельно призвать власти провести эффективное расследование этих исчезновений и ратифицировать Международную конвенцию для защиты всех лиц от насильственных исчезновений.

2.3 28 апреля 2008 года на основании пункта 3 статьи 9 закона «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь» Минский горисполком отказал в выдаче разрешения на проведение пикета, мотивируя это тем, что место проведения предполагаемого мероприятия находится менее чем в 200 метрах от подземных пешеходных переходов и станций метрополитена.

2.4 26 мая 2008 года авторы обжаловали решение Минского горисполкома в суд Московского района города Минска, заявив о нарушении права на свободу мирных собраний, гарантированного статьей 21 Пакта.

2.5 20 июня 2008 года суд Московского района счел, что решение Минского горисполкома соответствует положениям закона «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь», и отклонил апелляцию.

2.6 Авторы подали кассационную жалобу на решение суда Московского района в Судебную коллегия по гражданским делам Минского городского суда, утверждая, что решение суда Московского района является незаконным, необоснованным и нарушает их гражданские права. Они заявили также, что им было отказано в праве на справедливое разбирательство, поскольку судья отклонил их ходатайства. 31 июля 2008 года кассационная жалоба авторов была отклонена как необоснованная.

2.7 Вторая попытка провести пикет была предпринята 18 июня 2008 года, когда авторы обратились в Минский горисполком с просьбой дать им разрешение на проведение 7 июля 2008 года пикета по случаю годовщины исчезновения белорусского фотожурналиста Дмитрия Александровича Завадского. Мирный пикет с участием около 50 человек должен был состояться на площади Свободы в Минске с 19 ч 00 мин до 20 ч 00 мин. Цели мероприятия были те же, что и у предыдущего запланированного пикета (см. пункт 2.2 выше).

2.8 30 июня 2008 года Минский горисполком отказал в разрешении на проведение пикета, мотивируя это тем, что место проведения мероприятия находится рядом с городской ратушей Минска и пикет будет мешать пешеходному и автомобильному движению на прилегающей территории.

2.9 29 июля 2008 года авторы обжаловали решение Минского горисполкома в суд Московского района города Минска, заявив о нарушении прав на свободное выражение мнений и на свободу мирных собраний, гарантированных статьями 19 и 21 Пакта. 11 декабря 2008 года суд признал решение Исполнительного комитета законным и отклонил апелляцию.

2.10 22 декабря 2008 года авторы подали кассационную жалобу на решение суда Московского района в Судебную коллегия по гражданским делам Минского городского суда, которая 22 января 2009 года оставила ее без удовлетворения.

Жалоба

3.1 Авторы утверждают, что отказ национальных властей выдать разрешение на проведение двух пикетов равносителен нарушению их прав по статьям 19 и 21, рассматриваемым в совокупности со статьей 2 Пакта.

3.2 Авторы утверждают также, что ограничения, наложенные государственными властями на осуществление их прав на свободу собраний и на свободное выражение мнений, не являются обоснованными для защиты государственной либо общественной безопасности или общественного порядка, либо для охраны здоровья и нравственности населения и не являются необходимыми для защиты прав и свобод других лиц. Более того, государственные органы не смогли продемонстрировать, что организация мирного собрания на расстоянии менее 200 метров от подземных пешеходных переходов и станций метрополитена или возле городской ратуши Минска была законной и справедливой причиной для запрета запрошенных пикетов.

3.3 Авторы заявляют также о нарушении их права на справедливое разбирательство, которое защищено пунктом 1 статьи 14 Пакта, поскольку, по их мнению, государственные суды находились под давлением со стороны Минского горисполкома и, следовательно, не были независимыми. Кроме того, они утверждают, что суды были предвзяты и необоснованно игнорировали просьбы авторов.

Замечания государства-участника относительно приемлемости и существа сообщения

4.1 В вербальной ноте от 23 января 2017 года государство-участник представило свои замечания относительно приемлемости и существа сообщения. Оно отмечает, что в соответствии с Факультативным протоколом представлять на рассмотрение Комитета письменное сообщение могут лица, утверждающие, что были нарушены их права по Пакту, и исчерпавшие все имеющиеся внутренние средства правовой защиты.

4.2 Государство-участник отмечает, что 30 июня 2008 года Минский горисполком отклонил просьбу авторов о проведении митинга 7 июля 2008 года на том основании, что место проведения мероприятия находится рядом с городской ратушей Минска и пикет будет мешать пешеходному и автомобильному движению на прилегающей территории.

4.3 Государство-участник отмечает также, что суд Московского района и Судебная коллегия по гражданским делам Минского городского суда правомерно отклонили жалобы авторов на основании статьи 9 закона «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь» от 30 декабря 1997 года, в соответствии с которой проведение массовых мероприятий не допускается на расстоянии менее 50 метров от зданий органов государственного управления, включая исполнительные и распорядительные органы, дипломатические представительства и консульства. Государство-участник утверждает, что запланированный пикет должен был состояться возле городской ратуши Минска.

4.4 Государство-участник отмечает далее, что авторы не подавали надзорную жалобу в Верховный суд, прокуратуру или Председателю Верховного суда, и поэтому утверждает, что авторы представили свое сообщение в нарушение статьи 2 Факультативного протокола.

4.5 Государство-участник утверждает, что ввиду того, что авторы не исчерпали все имевшиеся в их распоряжении внутренние средства правовой защиты, жалобу следует рассматривать как злоупотребление правом на представление индивидуальных сообщений в соответствии со статьей 3 Факультативного протокола.

Комментарии авторов к замечаниям государства-участника

5.1 27 декабря 2018 года авторы отметили, что обжалование в порядке надзора не является эффективным средством правовой защиты, заявив, что государство-участник в своих замечаниях не указало, какие именно эффективные внутренние средства правовой защиты они не исчерпали.

5.2 Авторы ссылаются на практику Комитета по исчерпанию внутренних средств правовой защиты и отмечают, что такие средства правовой защиты должны быть как доступными, так и эффективными. Авторы утверждают, что государство-участник должно представить подробную информацию о том, какие средства правовой защиты им доступны, а также доказательства того, что существует разумная перспектива эффективности таких средств правовой защиты¹.

Вопросы и процедура их рассмотрения в Комитете

Рассмотрение вопроса о приемлемости

6.1 Прежде чем приступить к рассмотрению любой жалобы, содержащейся в сообщении, Комитет, в соответствии с правилом 97 своих правил процедуры, должен принять решение о том, является ли данное сообщение приемлемым в соответствии с Факультативным протоколом.

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

6.3 Комитет принимает к сведению замечания государства-участника, в которых указывается, что авторы не исчерпали все имеющиеся внутренние средства правовой защиты, поскольку их надзорные жалобы не были рассмотрены Генеральным прокурором и Председателем Верховного суда. Комитет ссылается 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 эффективным средством правовой защиты, подлежащим исчерпанию для целей пункта 2 b) статьи 5 Факультативного протокола². Он считает также, что обращение к председателю какого-либо суда с ходатайством о пересмотре в порядке надзора судебных решений, вступивших в законную силу и являющихся предметом дискреционных полномочий суда, представляет собой чрезвычайное средство правовой защиты и что государство-участник должно доказать наличие разумных оснований полагать, что в обстоятельствах рассматриваемого дела такое ходатайство будет эффективным средством правовой защиты³. Ввиду отсутствия дополнительной информации или разъяснений со стороны государства-участника по данному сообщению Комитет считает, что требования пункта 2 b) статьи 5 Факультативного протокола не препятствуют рассмотрению им сообщения. Комитет отмечает также, что сообщение было представлено в течение пяти лет после исчерпания внутренних средств правовой защиты и поэтому не может являться злоупотреблением правом на представление, предусмотренным статьей 3 Факультативного протокола и правилом 99 с) его правил процедуры, на основании задержки в представлении.

6.4 Что касается предполагаемых нарушений пункта 1 статьи 14 Пакта, то Комитет считает, что утверждение о том, что авторам было отказано в праве на справедливое разбирательство, поскольку суды находились под давлением со стороны Минского горисполкома и необоснованно игнорировали просьбы авторов, является

¹ См., например, *Торрес Рамирес против Уругвая*, сообщение № 4/1977, п. 5.

² См. *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.

³ См. *Гелазаускас против Литвы* (CCPR/C/77/D/836/1998), п. 7.4; *Секерко против Беларуси* (CCPR/C/109/D/1851/2008), п. 8.3; и *Шумилин против Беларуси* (CCPR/C/105/D/1784/2008), п. 8.3.

расплывчатым и сформулированным слишком широко, а следовательно, недостаточно обоснованным для целей приемлемости. Комитет считает эту часть сообщения неприемлемой в соответствии со статьей 2 Факультативного протокола.

6.5 Комитет отмечает утверждения авторов по статьям 19 и 21, рассматриваемым в совокупности со статьей 2 Пакта. Ввиду отсутствия в материалах дела какой-либо информации на этот счет Комитет считает, что авторы не смогли в достаточной степени обосновать эти утверждения для целей приемлемости. Соответственно, Комитет объявляет эту часть сообщения неприемлемой в соответствии со статьей 2 Факультативного протокола.

6.6 В заключение Комитет отмечает, что представленные авторами утверждения затрагивают вопросы по пункту 2 статьи 19 и статье 21 Пакта, считает эти утверждения достаточно обоснованными для целей приемлемости и переходит к рассмотрению дела 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, представленной ему сторонами.

7.2 Комитет отмечает утверждения авторов о том, что их права на свободное выражение мнений и на свободу собраний были ограничены в нарушение статей 19 и 21 Пакта, поскольку им было отказано в выдаче разрешения на организацию мирных митингов, направленных на привлечение внимания общественности к исчезновениям некоторых лиц в Беларуси и на обращение к властям настоятельного призыва провести эффективное расследование этих исчезновений и ратифицировать Международную конвенцию для защиты всех лиц от насильственных исчезновений. Он отмечает также утверждения авторов о том, что власти не объяснили причины, по которым ограничения их прав на проведение митингов были необходимыми для защиты государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения и защиты прав и свобод других лиц, как того требуют пункт 3 статьи 19 и статья 21 Пакта, и поэтому они считают эти ограничения незаконными.

7.3 Комитет отмечает утверждение авторов о том, что их право на свободу мирных собраний, гарантируемое статьей 21 Пакта, было нарушено в результате отказа Минского горисполкома в выдаче разрешения на проведение мирных митингов. Комитет ссылается на свое замечание общего порядка № 37 (2020), в котором он 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 города⁴.

7.4 Комитет напоминает также, что право на свободу мирных собраний, гарантируемое статьей 21 Пакта, является фундаментальным правом человека, имеющим существенное значение для публичного выражения мнений и убеждений личности и незаменимым в демократическом обществе⁵. Статья 21 Пакта защищает мирные собрания, где бы они ни проводились: на открытом воздухе, в помещении и в онлайн-режиме, в местах общественного и частного пользования или в случае сочетания нескольких из вышеуказанных мест. Такие собрания могут принимать различные формы, включая демонстрации, протесты, собрания, шествия, митинги, сидячие забастовки, протестные или памятные мероприятия при свечах и флешмобы. Они защищены согласно статье 21, независимо от того, осуществляются ли они без

⁴ Замечание общего порядка № 37 (2020), п. 55.

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

передвижения, как в случае пикетирования, или с передвижением, как в случае шествия или марша⁶. Организаторы собрания обычно имеют право выбирать место в пределах видимости и слышимости своей целевой аудитории⁷, и любое ограничение этого права является недопустимым, за исключением случаев, когда а) оно налагается в соответствии с законом; б) является необходимым в демократическом обществе для защиты 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 баланса между правом человека на собрание и вышеупомянутыми общими интересами, оно должно руководствоваться целью содействия осуществлению этого права, а не стремиться наложить излишние и несоразмерные ограничения⁸. Государство-участник, таким образом, обязано обосновать ограничение права, защищаемого статьей 21 Пакта⁹.

7.5 В данном случае Комитет должен рассмотреть вопрос о том, являются ли ограничения права авторов на свободу мирных собраний оправданными с точки зрения любого из критериев, закрепленных в статье 21 Пакта. В свете имеющейся в деле информации заявки авторов на проведение двух митингов были отклонены городскими властями, которые утверждали, что запланированные мирные собрания должны были состояться вблизи подземных пешеходных переходов и станций метрополитена, а также вблизи государственных учреждений, включая городскую ратушу Минска, что нарушило бы пешеходное и автомобильное движение на прилегающей территории. В этой связи Комитет отмечает, тем не менее, что ни Минский горисполком, ни национальные суды не представили никакого обоснования или разъяснения в отношении того, каким образом протестные мероприятия авторов на практике противоречили бы интересам государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц в соответствии со статьей 21 Пакта. Государство-участник не продемонстрировало также, что были приняты какие-либо альтернативные меры для содействия осуществлению прав авторов в соответствии со статьей 21.

7.6 Комитет отмечает, что он уже рассматривал аналогичные случаи в связи с теми же законами и практикой государства-участника в рамках ряда предыдущих сообщений. Поскольку какие-либо дополнительные разъяснения государства-участника отсутствуют, то Комитет приходит к выводу о том, что государство-участник нарушило права авторов по статье 21 Пакта.

7.7 Комитет отмечает также утверждение авторов о том, что их право на свободу выражения мнений было незаконно ограничено, поскольку им было отказано в выдаче разрешения на проведение мирных митингов с целью поднятия вопросов прав человека в Беларуси. Поэтому перед Комитетом стоит вопрос о том, является ли введенный в отношении авторов городскими властями запрет на проведение мирных собраний с целью привлечь внимание общественности к исчезновениям некоторых лиц в Беларуси, а также настоятельно призвать власти провести эффективное расследование этих исчезновений и ратифицировать Международную конвенцию для защиты всех лиц от насильственных исчезновений, нарушением статьи 19 Пакта.

7.8 Комитет ссылается на свое замечание общего порядка № 34 (2011), в котором он заявил, среди прочего, что свобода выражения мнений имеет ключевое значение для любого общества и является основополагающим элементом любого свободного и демократического общества¹⁰. Пунктом 3 статьи 19 допускаются некоторые ограничения свободы выражения мнений, включая свободу распространять информацию и идеи, только при том условии, что они установлены законом и являются необходимыми: а) для уважения прав и репутации других лиц; или б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья

⁶ Замечание общего порядка № 37 (2020), п. 6.

⁷ Там же, п. 22.

⁸ Там же, п. 36.

⁹ См. *Поплавный против Беларуси* (CCPR/C/115/D/2019/2010), п. 8.4.

¹⁰ Замечание общего порядка № 34 (2011), п. 2.

или нравственности населения. Наконец, любое ограничение свободы выражения мнений не должно быть чрезмерно широким по характеру, т. е. оно должно представлять собой наименее ограничительное средство из числа тех, с помощью которых может быть достигнут желаемый результат, и являться соразмерным защищаемому интересу¹¹. Комитет напоминает, что именно государство-участник должно доказать, что ограничения прав авторов по статье 19 Пакта были необходимы и соразмерны¹².

7.9 Комитет отмечает, что отказ в выдаче разрешения на проведение запрошенных пикетов был основан на статье 9 закона «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь», в соответствии с которой проведение массовых мероприятий не допускается на расстоянии менее 50 метров от зданий органов государственного управления или менее 200 метров от подземных пешеходных переходов и станций метрополитена. Он отмечает, что ни государство-участник, ни национальные суды не представили никаких разъяснений относительно того, почему введенные ограничения были продиктованы законной целью¹³. Комитет полагает, что в обстоятельствах данного дела запреты, наложенные на действия авторов, хотя они и опирались на внутреннее законодательство, не были оправданы с точки зрения условий, изложенных в пункте 3 статьи 19 Пакта. Ввиду отсутствия какой-либо дополнительной информации или разъяснений со стороны государства-участника Комитет приходит к выводу о том, что права авторов по статье 19 Пакта были нарушены.

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

9. В соответствии с пунктом 3 а) статьи 2 Пакта государство-участник обязано обеспечить авторам эффективное средство правовой защиты. Это требует от него полного возмещения ущерба лицам, чьи права, закрепленные в Пакте, были нарушены. Соответственно, государство-участник обязано, в частности, предоставить авторам достаточную компенсацию. Государство-участник обязано также принять все необходимые меры для предотвращения подобных нарушений в будущем. В этой связи Комитет отмечает, что государству-участнику следует пересмотреть свою нормативную базу в отношении массовых мероприятий в соответствии с его обязательствами по пункту 2 статьи 2, с тем чтобы обеспечить полноценное осуществление в государстве-участнике прав, закрепленных в статьях 19 и 21 Пакта.

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.

¹¹ Там же, п. 34.

¹² *Андросенко против Беларуси* (CCPR/C/116/D/2092/2011), п. 7.3.

¹³ Замечание общего порядка № 34 (2011), п. 22.