



Исх. № 01-14/31 от 10.08.2021

Верховный Суд Республики Беларусь

по делу по иску Министерства
юстиции Республики Беларусь о
ликвидации ОО «Белорусская
ассоциация журналистов»

Заключение «amicus curiae»

(мнение РПОО «Белорусский Хельсинкский Комитет» по делу,
подготовленное в порядке статьи 78 ГПК Республики Беларусь)

Согласно Уставу РПОО «Белорусский Хельсинкский Комитет» (далее – БХК) является независимым, некоммерческим правозащитным общественным объединением, зарегистрированным Министерством юстиции 1 ноября 1995 года. Цель БХК – защита в Республике Беларусь прав человека, гарантированных Конституцией Республики Беларусь, действующим законодательством, а также декларированных Хельсинкскими соглашениями, иными международными договорами о правах человека, информирование общественности о ситуации с правами человека в Беларуси и мире.

Настоящее заключение подготовлено на основании абзаца 2 пункта 2.4. Устава БХК, статьи 78 ГПК Республики Беларусь и служит целям защиты публичного интереса. В международной юридической практике эта деятельность («amicus curiae», с лат. – «друг суда») используется как инструмент усовершенствования правовой системы. Подобные исследования правозащитных организаций проводятся не в интересах процессуальной стороны, а как возможность изложить нейтральное мнение авторов с глубоким уважением и признанием высокого авторитета и независимости суда.

I. Фактические обстоятельства дела

1.1. Общественное объединение «Белорусская ассоциация журналистов» (далее – БАЖ) – добровольное, негосударственное, непартийное объединение граждан, которые занимаются профессиональной журналистской деятельностью либо содействуют её развитию. БАЖ

зарегистрирован 20 октября 1995 года, являясь одной из старейших белорусских общественных объединений.

1.2. Основной целью деятельности БАЖ является содействие реализации гражданских, экономических, социальных, культурных и профессиональных прав и законных интересов членов организации, их творческому самовыражению и росту профессионального мастерства, создание условий для обеспечения свободы слова и печати, права на беспрепятственное получение, хранение и распространение информации. Основными задачами БАЖ являются:

- защита прав и законных интересов членов БАЖ в государственных органах и международных организациях;
- содействие членам БАЖ в создании материально-технических, организационных и других необходимых условий для деятельности и повышения профессионального уровня;
- разработка цивилизованной программы развития СМИ, которая должна создать благоприятные условия для их функционирования в Беларуси;
- развитие отношений с журналистскими организациями других стран мира.

1.3. По информации БАЖ, организация насчитывает около 1200 членов, которые работают в различных периодических изданиях, на радио и телевидении, в издательских компаниях. Некоторые члены организации являются сотрудниками государственных СМИ¹.

1.4. С 1997 г. БАЖ – ассоциированный член Международной Федерации Журналистов (IFJ). В 2003 г. Всемирная ассоциация газет (WAN) наградила БАЖ «Золотым пером свободы» (Golden Pen of Freedom prize). В декабре 2004 г. Европейский парламент удостоил БАЖ премии им. Сахарова «За свободу мысли». В июне 2011 г. Атлантический Совет США наградил БАЖ «Премией Свободы Атлантического Совета».

1.5. 9 июня 2021 г. Министерство юстиции Республики Беларусь обратилось к Раде Общественного объединения «Белорусская ассоциация журналистов» с запросом о предоставлении документов.

1.6. По сообщению БАЖ, в короткие сроки в Минюст был предоставлен большой перечень запрошенных документов за исключением материалов, изъятых из офиса БАЖ еще во время обыска, проведенного 16 февраля 2021 года². 14 июля 2021 в офисе БАЖ без присутствия представителей организации был проведен очередной обыск, после которого офис был опечатан и доступ в него заблокирован. Копии протоколов обыска

¹ <https://baj.by/ru/prabaj>

² <https://baj.by/be/analytics/vlasti-hotyat-likvidirovat-belorusskuyu-associaciyu-zhurnalistov-hronika-dokumenty>

представителям БАЖ не вручались, перечень изъятого имущества и документов неизвестен.

1.7. 15 июля 2021 БАЖ получил от Министерства юстиции копию приказа о вынесении письменного предупреждения. Приказ издан 08.07.2021. Основанием для предупреждения явилось то, что по мнению Минюста, организационные структуры БАЖ – Гомельская городская организация ОО «БАЖ» и Молодечненская первичная организация ОО «БАЖ» – осуществляют деятельность без юридических адресов. Данный вывод обусловлен тем, что в Минюст не были представлены документы, подтверждающие пролонгирование договоров аренды. Также, согласно приказу о вынесении письменного предупреждения, не были представлены документы, подтверждающие наличие юридического адреса у Брестского отделения ОО «БАЖ».

1.8. Данные обстоятельства были оценены Министерством юстиции как нарушение законодательства и Устава БАЖ, дающим право вынести письменное предупреждение. В связи с этим Минюст обязал БАЖ принять меры по устранению указанных нарушений законодательства и проинформировать министерство не позднее 16 июля 2021 г.

1.9. 16 июля 2021 г. БАЖ проинформировал Министерство юстиции о том, что офис организации опечатан и попросил предоставить время для выполнения требований Минюста до получения доступа в помещение³.

1.10. 21 июля 2021 г. в телеграм-канале Министерства юстиции было опубликовано сообщение о том, что «в связи неприятием мер по устранению нарушений со стороны БАЖ и повторным (после вынесенного письменного предупреждения) нарушением законодательства, Министерством юстиции подано в Верховный Суд исковое заявление о ликвидации данного общественного объединения»⁴.

1.11. Как следует из искового заявления Министерства юстиции, основанием для ликвидации БАЖ служат нарушения общественным объединением законодательства и (или) его устава в течение одного года после вынесения письменного предупреждения.

II. Аналитическая часть исследования

2.1. *Применимое право*

В соответствии с частью 1 статьи 2 Конституции Республики Беларусь (далее – Конституция), человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства. Государство, в

³ <https://baj.by/be/analytics/vlasti-hotyat-likvidirovat-belorusskuyu-associaciyu-zhurnalistov-hronika-dokumenty>

⁴ https://t.me/minjust_by/1263

свою очередь, ответственно перед гражданином за создание условий для свободного и достойного развития личности.

Согласно статье 36 Конституции каждый имеет право на свободу объединений.

Государство гарантирует защиту прав и законных интересов общественных объединений, союзов (статья 6 Закона Республики Беларусь от 4 октября 1994 г. № 3254-ХІІ «Об общественных объединениях»).

В статье 59 Конституции закреплено, что государство обязано принимать все доступные ему меры для создания внутреннего и международного порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан Республики Беларусь, предусмотренных Конституцией. Государственные органы, должностные и иные лица, которым доверено исполнение государственных функций, обязаны в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности.

На основании статьи 23 Конституции ограничение прав и свобод личности допускается только в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц.

Статьей 8 Конституции закреплено, что Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства.

Свобода ассоциаций является одним из важнейших прав человека, жизненно необходимым для функционирования демократии, а также важнейшее условие реализации других основных свобод⁵. Объединения важную положительную роль в достижении целей, которые отвечают интересам общества; это признано в международной правовой практике и в замечаниях общего порядка и рекомендациях, изданных договорными органами ООН, а также в резолюциях Совета по правам человека ООН и в других международных и региональных документах⁶.

Всеобщей декларацией прав человека провозглашено, что каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций (статья 20)⁷.

Республика Беларусь является государством-участником Международного пакта о гражданских и политических правах (далее – Пакт).

⁵ См. Руководящие принципы по свободе объединений БДИПЧ ОБСЕ, пункт 8: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/3/160961.pdf>

⁶ См. Руководящие принципы по свободе объединений БДИПЧ ОБСЕ, пункт 9: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/3/160961.pdf>

⁷ https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml

В соответствии с пунктом 1 статьи 22 Пакта, каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов. Согласно пункту 2 статьи 22 Пакта, пользование правом на свободу ассоциаций не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

Республика Беларусь, как участник Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (далее – ОБСЕ) взяла на себя обязательства уважать права человека и основные свободы, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений, для всех, без различия расы, пола, языка и религии⁸.

Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 года, развивая положения Хельсинкского Заключительного Акта, подтверждает обязательство государства обеспечивать, чтобы отдельным лицам было разрешено осуществлять право на ассоциацию, включая право создавать, присоединяться и эффективно участвовать в деятельности неправительственных организаций, которые стремятся поощрять и защищать права человека и основные свободы, включая профсоюзы и группы по наблюдению за соблюдением прав человека (п. 10.3)⁹.

Руководящие принципы БДИПЧ ОБСЕ по свободе объединений (далее – Руководящие принципы) подчеркивают, что свобода объединений должна быть гарантирована – как инструмент, обеспечивающий всем гражданам возможность в полной мере пользоваться своим правом на свободу убеждений и свободу выражения мнения вне зависимости от того, осуществляются ли эти права индивидуально или в коллективном порядке (п. 18)¹⁰.

Принцип 2 закрепляет, в частности, что государство не должно вмешиваться в осуществление прав и свобод объединений и лиц, реализующих свое право на свободу объединений. Оно должно защищать эти лица от вмешательства со стороны негосударственных субъектов. Помимо этого, государство должно способствовать осуществлению права на свободу объединений путем создания благоприятных условий, в которых объединения могут вести свою деятельность (п. 27).

В этой связи положения законодательства, касающиеся объединений, на основании Руководящих принципов, следует толковать и применять таким

⁸ См. Хельсинкский Заключительный акт, принятый 1 августа 1975 года, раздел VII: https://www.osce.org/files/f/documents/0/c/39505_1.pdf

⁹ <https://www.osce.org/files/f/documents/d/0/14305.pdf>

образом, чтобы это способствовало действительному осуществлению права на свободу объединений для обеспечения реальной и эффективной, а не абстрактной или мнимой реализации этого права (п. 23).

Таким образом, приведенные выше нормы национального права и международные стандарты прав человека подчеркивают важность права на объединение, в том числе, для реализации других прав и свобод, в то же время предусматривают возможность его ограничения строго определенными рамками.

2.2. *Применение правовых норм к рассматриваемому делу*

Как следует из фактических обстоятельств дела, изложенных в разделе I настоящего заключения, основанием для ликвидации БАЖ, по мнению Министерства юстиции, является нарушения БАЖ законодательства и (или) его устава в течение одного года после вынесения письменного предупреждения.

В этой связи следует исходить из того, что основанием ограничения права на свободу ассоциаций согласно международным стандартам являются только серьезные нарушения объединением (ассоциацией). Так, в деле Александра Беляцкого и др. против Беларуси, Комитет по правам человека (далее – КПЧ) отметил, что защита, предоставляемая статьей 22, распространяется на всю деятельность ассоциации, и роспуск ассоциации должен соответствовать требованиям части 2 данного положения¹¹. Ссылка на понятие "демократическое общество" в данной части, по мнению КПЧ, указывает на то, что существование и функционирование ассоциаций, в том числе тех, которые мирно продвигают идеи, не обязательно положительно воспринимаемые правительством или большинством населения, является краеугольным камнем демократического общества (см. также Корнеев и др. против Беларуси, п. 7.3¹²). Простого наличия разумных и объективных оправданий для ограничения права на свободу ассоциации недостаточно. Государство-участник должно продемонстрировать, что запрещение ассоциации необходимо для предотвращения реальной, а не только гипотетической угрозы национальной безопасности или демократическому строю и что менее жестких мер было бы недостаточно для достижения данной цели.

Более того, пункт 35 Руководящих принципов БДИПЧ ОБСЕ по свободе объединений устанавливает, что ограничения данного права должны всегда иметь узкое толкование и применение и ни при каких обстоятельствах

¹⁰ <https://www.osce.org/files/f/documents/3/3/160961.pdf>

¹¹ См. Беляцкий и др. против Беларуси (CCPR/C/90/D/1296/2004): <https://undocs.org/en/CCPR/C/90/D/1296/2004>.

не должны приводить к аннулированию права на свободу ассоциаций или к посягательству на его сущность. Санкции, представляющие собой фактическое приостановление деятельности, запрещение или роспуск объединения, носят исключительный характер. Их следует применять только в тех случаях, когда нарушение влечет за собой серьезную угрозу безопасности государства или определенных групп либо подрывает основополагающие демократические принципы. В любом случае, окончательное решение о введении жестких санкций такого рода или об их пересмотре должен принимать судебный орган (п. 239).

Несмотря на тот факт, что Закон Республики Беларусь «Об общественных объединениях» является достаточно расплывчатым и не содержит четких требований к процедуре надзора за деятельностью ассоциаций, в Руководящих принципах содержатся требования к данной процедуре для соблюдения условия о пропорциональности накладываемых ограничений на право на свободу ассоциаций. В первую очередь, следует отметить, что нормативные акты, касающиеся проверок, должны быть ясными и не должны быть избыточными, не ясно сформулированными или предоставлять государственным органам слишком широкую свободу усмотрения. Все эти недостатки могут привести к злоупотреблениям и использованию избирательного подхода, а также к неправомерному применению нормативных положений, которое потенциально может вести к притеснению объединений (п. 230).

Требования к отчетности, если таковые существуют, не должны быть обременительными и должны соответствовать размерам объединения и масштабам его деятельности. Недопустимо требовать от объединений предоставления большего количества отчетов и информации, чем это требуется от других юридических лиц (например, от коммерческих предприятий) (п. 225).

В законодательстве должен быть четко указан исчерпывающий список оснований для возможных проверок. В случае возникновения любой оправданной необходимости в проведении проверки следует заблаговременно извещать объединения о планируемой проверке и о ее максимальной продолжительности. Помимо этого, в ситуации, когда от объединений требуется предоставить до или в течение проверки какие-либо документы, количество этих документов должно быть четко определенным и разумным, и объединениям должно предоставляться достаточно времени на их подготовку (п. 231).

В случае невыполнения требований к отчетности законодательство, политика и практика государства должны предусматривать предоставление

¹² <https://undocs.org/en/CCPR/C/88/D/1274/2004>

объединениям разумного срока на устранение любых упущений или ошибок. (п. 234).

Если позволяют обстоятельства, санкциям должно предшествовать вынесение предупреждения, сопровождающееся информацией о том, как нарушение может быть исправлено. В этом случае объединениям должен предоставляться достаточный срок для исправления нарушения или упущения (п. 238).

Как следует из приведенного в разделе I настоящего заключения анализа фактических обстоятельств дела, иск Министерства юстиции о ликвидации БАЖ обусловлен формальными нарушениями законодательства об общественных объединениях: непредставлением информации и документов по запросу, а также отсутствием (по мнению министерства) юридического адреса у нескольких организационных структур БАЖ.

В то же время, как следует из имеющихся в распоряжении БХК фактических обстоятельств дела, непредставление документов в Министерство юстиции было обусловлено объективными и непреодолимыми обстоятельствами – обысками в офисе организации, изъятием документов, отсутствием доступа в офис. Данные обстоятельства не были расценены Министерством как уважительные причины для непредставления запрошенных документов, что в купе с незначительностью подобного «нарушения» не имеет законных оснований для ограничения свободы объединений по смыслу статьи 23 Конституции и пункта 2 статьи 22 Пакта.

Приведенный анализ обстоятельств дела и примененного права позволяют сделать вывод о том, что решение о ликвидации БАЖ по указанным в исковом заявлении Министерства юстиции обстоятельствам будет являться, на наш взгляд, произвольным и нарушающим международные обязательства Республики Беларусь, а также исследуемые в настоящем заключении международные стандарты, касающиеся свободы ассоциации.

Напомним, что в соответствии со статьей 59 Конституции государство обязано принимать все доступные ему меры для создания внутреннего и международного порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан Республики Беларусь, предусмотренных Конституцией. Государственные органы, должностные и иные лица, которым доверено исполнение государственных функций, обязаны в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности. Эти органы и лица несут ответственность за действия, нарушающие права и свободы личности.

Основываясь на уважении к суду, подчеркивая важность его независимости, выражаем надежду, что при рассмотрении гражданского дела по иску Министерства юстиции Республики Беларусь о ликвидации ОО «Белорусская ассоциация журналистов» будут учтены сведения и соображения, приведенные в данном заключении.

Председатель юридической
комиссии БХК

Г.П. Погоняйло



Справка:

Погоняйло Гарри Петрович окончил дневное отделение юридического факультета БГУ в 1969 году, работал адвокатом (1970-1971 гг.), народным судьёй Быховского района Могилёвской области (1971-1976 гг.); в аппарате Министерства юстиции Республики Беларусь на должностях: ведущий специалист Управления судебных органов (1976-1978 гг.); начальник отдела адвокатуры (1978-1988 гг.); заведующий юридической консультацией Советского района г. Минска (1989-1998 гг.); Президент Союза адвокатов Беларуси (1991-1993 гг.); член Межтерриториальной коллегии адвокатов Гильдии адвокатов Российской Федерации (1998-2003 гг.). В настоящее время – Председатель юридической комиссии РПОО «Белорусский Хельсинкский Комитет».