



Страсбург, 18 октября 2011 года

CDL-AD(2011)036

Оригинал на
английском языке

Заключение № 633/2011

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО

(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**О СООТВЕТСТВИИ СТАТЬИ 193.1 УГОЛОВНОГО КОДЕКСА
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ КАСАТЕЛЬНО ПРАВ
НЕЗАРЕГИСТРИРОВАННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ
МЕЖДУНАРОДНЫМ СТАНДАРТАМ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА¹**

Принято Венецианской комиссией
на ее 88-м пленарном заседании в
Венеции (14-15 октября 2011)

на основе комментариев

Г-жи Хердис Торгейрсдоттир (член, Исландия)
Г-на Питера Ван Дийка (член, Нидерланды)

*Данный документ не будет раздавать на заседании. Пожалуйста,
возьмите с собой эту копию.*

www.venice.coe.int

¹ Неофициальный перевод сделан **Ассамблеей демократических НПО Беларуси**

СОДЕРЖАНИЕ

I.	Введение.....	3
	Предварительные замечания	3
II.	Общая информация.....	4
	A. Введение – Основания статьи 193.1.....	4
	B. Введение и применение статьи 193.1.....	4
	C. Реакция на введение и применение статьи 193.1.....	5
III.	Соответствующие положения Конституции и местного законодательства, касающиеся статьи 193.1.....	7
	A. Положения Конституции.....	7
	B. Иное применимое местное законодательство.....	7
	C. Закон «Об общественных объединениях».....	8
IV.	Обязательства Республики Беларусь гарантировать и уважать основополагающие права человека.....	9
V.	Оценка статьи 193.1 в свете международных стандартов по правам человека, касающихся свободы ассоциаций.....	10
	A. Статья 193.1 в свете права на вступление и создание ассоциации.....	12
	B. Статья 193.1 в свете права на свободу ассоциаций и права неправительственных организаций создавать юридическое лицо.....	13
	C. Статья 193.1 в свете права на свободу ассоциаций и свободу выражения.....	16
VI.	Выводы.....	18

I. Введение

1. В своем письме от 8 июня 2011 года Председатель Комитета по политическим вопросам Парламентской Ассамблеи просил Венецианскую комиссию дать оценку совместимости с универсальными стандартами прав человека статьи 193.1 Уголовного кодекса Беларуси о правах незарегистрированных объединений в Беларуси.

2. Венецианская Комиссия назначила г-на Ван Дийка и г-жу Торгейрсдоттир в качестве докладчиков. Они работали на основе неофициального английского перевода статьи 193.1 Уголовного кодекса Беларуси (CDL-REF (2011) 051) и представили свои индивидуальные комментарии (CDL (2011) 060 и CDL (2011) 078) соответственно).

3. Настоящее заключение было составлено на основе комментариев докладчиков. Об этом шла речь на заседании Подкомиссии по основополагающим правам (Венеция, 13 октября 2011 года, принято на 88-й пленарном заседании Комиссии (Венеция, 14-15 октября 2011).

Предварительные замечания

4. Данное Заключение призвано оценить совместимость статьи 193.1 Уголовного кодекса Беларуси с "универсальными стандартами прав человека" в отношении прав незарегистрированных объединений в Беларуси.

5. Поскольку эта оценка затрагивает статус незарегистрированных объединений в Республике Беларусь, настоящее Заключение, в некоторых аспектах, дает более широкую оценку некоторым положениям соответствующего местного законодательства и практики, а также его соответствия международным стандартам. Тем не менее, оно не может рассматриваться как предоставляющее собой комплексный анализ положения незарегистрированных объединений в Беларуси.

6. Для полноты оценки докладчики также пользовались национальным правовым Интернет-порталом Республики Беларусь: <http://law.by/>.

7. Во многом вопросы, поднятые запросом председателя Комитета по политическим вопросам схожи, с учетом соответствующих изменений, с вопросами, поднятыми в двух последних делах, рассмотренных Венецианской комиссией.

8. Первое дело касалось Предупреждения, направленного Министерством юстиции Белорусской ассоциации журналистов (БАЖ) 13 января 2010 г., что привело к принятию Венецианской комиссией на 85-е пленарном заседании соответствующего Заключения (CDL-AD (2010) 053 rev).

9. Второе Заключение, принятое на 87-е пленарном заседании Комиссии CDL-AD (2011) 026, оценило совместимость с универсальными стандартами прав человека Предупреждения, направленного 12 января 2011 года Министерством юстиции Белорусскому Хельсинкскому комитету (далее - БХК).

10. Венецианская Комиссия установила, что Республика Беларусь в обоих вышеуказанных случаях нарушила свои юридические обязательства уважать и защищать основные гражданские и политические права - свободы выражения мнений и свободы ассоциации.

II. Общая информация

A. Введение – Основания статьи 193.1

11. Декрет Президента от 26 января 1999 г. № 2 «О некоторых мерах по упорядочению деятельности политических партий, профессиональных союзов, иных общественных объединений» установил особый способ регистрации объединений, более жесткий, чем установленный соответствующими законами. Декрет также обязал все общественные объединения, которые были зарегистрированы ранее, пройти перерегистрацию в соответствии с новым порядком. Это привело к ситуации, когда сотни организаций не смогли перерегистрироваться и потеряли свой статус.²

12. В связи с принятием Декрета Президента от 26 января 1999 г. № 2 все организации, не зарегистрированные правительством, были запрещены в Беларуси. Позже запрет был введен в Законе «О политических партиях» и Законе «Об общественных объединениях», а также была установлена административная ответственность за нарушение такого запрета с возможным наказанием в виде штрафа или ареста на срок до 15 дней.

13. В 2003-2005 годах Беларусь пережила волну принудительных ликвидаций общественных объединений в судебном порядке. Большинство НПО по-прежнему функционирует, независимо от того, что им было отказано в регистрации со стороны властей и независимо от угрозы уголовного преследования за незарегистрированную деятельность. Некоторые политические партии были ликвидированы по решению Верховного суда: в 2004 году – партия Труда, в 2007 году - Экологическая партия зеленых "БЭЗ" и партия женщин «Надзея» [Надежда].³

14. Следует упомянуть общую ситуацию с деятельностью НПО в Беларуси. Ряд белорусских НПО потеряли свою официальную регистрацию с момента резкого усиления действия вышеупомянутого Декрета Президента, а новые организации столкнулись с трудностями регистрации. Правозащитный центр «Вясна», представляющий собой самую большую правозащитную группу в Беларуси⁴, был закрыт властями в 2003 году наряду с другими организациями по правам человека⁵. Незарегистрированные НПО столкнулись с трудностями в перерегистрации по совершенно необоснованным причинам, даже вопреки мнению международных организаций, в которых участвует Беларусь. Таким образом, ПЦ «Вясна» не смог вновь зарегистрироваться, несмотря на мнение, высказанное 24 июня 2007 года Комитетом ООН по правам человека, который посчитал ликвидацию этой организации нарушением права членов «Вясны» на свободу ассоциации и призвал белорусские власти ее перерегистрировать. Это лишь один из многочисленных примеров в Беларуси.⁶

B. Введение и применение статьи 193.1

15. 15 декабря 2005 года, прямо накануне президентских выборов, в Уголовный кодекс Республики Беларусь была добавлена статья 193.1, криминализирующая деятельность незарегистрированных НПО и предусматривающая наказание в виде штрафа или лишения свободы на срок до двух лет за участие в деятельности незарегистрированных политических партий, иных общественных объединений, религиозных организаций или фондов.⁷

² Solidarity with Democratic Belarus Information Office: Legal frameworks of activities of political parties and non-governmental organizations, p. 4. ul.Ztota 61 lok.100 , Warszawa 00-819

³ Solidarity with Democratic Belarus Information Office: Legal frameworks of activities of political parties and nongovernmental organizations, p. 5. ul.Ztota 61 lok.100 , Warszawa 00-819

⁴ <http://www.frontlinedefenders.org/node/15340>

⁵ <http://humanrightshouse.org/Articles/11225.html>

⁶ <http://humanrightshouse.org/Articles/11225.html>
<http://www.hrw.org/en/node/87609>

⁷ Solidarity with Democratic Belarus Information Office: Legal frameworks of activities of political parties and nongovernmental organizations, p. 5. ul.Ztota 61 lok.100 , Warszawa 00-819

16. Ситуация с запретом на деятельность незарегистрированных объединений значительно ухудшилась с введением уголовной ответственности по статье 193.1 Уголовного кодекса. В 2006 году шесть человек были привлечены к ответственности на основании этого положения.

17. В 2009 году правозащитники обнаружили, что 17 человек были привлечены к ответственности на основании статьи 193.1.⁸ Сообщалось также о том, что это положение использовалось властями во многих других случаях для сдерживания активистов, угрожая им судебным преследованием.⁹ В феврале 2011 года, статья 193.1 была впервые применена в отношении лиц, осуществляющих свободу вероисповедания.¹⁰

18. В условиях, когда большинство неправительственных организаций в Беларуси работают без регистрации, поскольку для независимых НПО практически очень трудно зарегистрироваться или перерегистрироваться после принудительного роспуска, статья 193.1, по сути, явила собой надвигающуюся угрозу для тысяч белорусских граждан рассматриваться в качестве преступников.¹¹

С. Реакции на введение и применение статьи 193.1

19. С точки зрения белорусских властей, статья 193.1 направлена на усиление ответственности за действия против личности и общественной безопасности. Посольство Республики Беларусь в Соединенных Штатах дало пространные объяснения на этот счет в комментарии, опубликованном в 2007 году.¹²

20. Тем не менее, международное сообщество бурно отреагировало на введение статьи 193.1 Уголовного кодекса.

21. 10 декабря 2007 года Комитет Парламентской Ассамблеи Совета Европы по юридическим вопросам и правам человека опубликовал доклад о злоупотреблении в системе уголовного правосудия в Беларуси. Доклад указывает на произвольное применение законодательства, запрещающего законную, мирную деятельность. Он призвал парламент Республики Беларусь отменить Закон № 71-3 от 15 декабря 2005 года (так называемый «антиреволюционный закон»), и в частности, статью 193.1 Уголовного кодекса, предусматривающую уголовную ответственность за деятельность незарегистрированных объединений.¹³

22. В нескольких резолюциях и рекомендациях Парламентская Ассамблея неоднократно призвала белорусские власти отменить статью 193.1 Уголовного кодекса.¹⁴¹⁵

23. Европейский парламент принял еще несколько резолюций, которые призывают белорусские власти внести «необходимые изменения в Уголовный кодекс Беларуси путем отмены статьи 193.1».¹⁶¹⁷¹⁸

⁸ Смотри список лиц: <http://193.belngo.info/view.pl/english/practice>

⁹ <http://193.belngo.info/view.pl/english/practice>

¹⁰ Форум 18, 19 мая 2011 года, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4dd61ade2.html>

¹¹ <http://193.belngo.info/view.pl/english/introduction>

¹² http://www.usa.beembassy.org/eng/political/commentary_to_the_law

¹³ http://assembly.coe.int/ASP/Doc/DocListingDetails_E.asp?DocID=12228

¹⁴ <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta09/ERES1671.htm>

¹⁵ <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc09/EDOC11939.pdf>

¹⁶ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0470&language=EN&ring=P6-RC-2008-0527>

¹⁷ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0470&language=EN&ring=P6-RC-2008-0527>

¹⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2009-0117&language=EN&ring=P7-RC-2009-0248>

24. В сентябре 2010 года на 15-й сессии Совета ООН по правам человека был утвержден заключительный доклад Универсального периодического обзора (УПО) в отношении Беларуси. Правительство Беларуси отклонило рекомендации, сделанные в ходе сессии УПО, и касательно вопроса отмены статьи 193.1 утверждало, что данное положение направлено на предотвращение деятельности экстремистских групп.¹⁹

25. Коммиссар Совета Европы по правам человека Томас Хаммарберг, в Комментариях по правам человека, опубликованных 25 мая 2011 года, подчеркнул, что правила регистрации в Беларуси были использованы в качестве инструмента репрессий, и отметил, что Декрет Президента, который с 1999 года обязывает НПО повторно регистрироваться, привел к тому, что многие из них были исключены из официального реестра, лишены возможности повторной подачи заявления и впоследствии распущены. Этот Декрет также ввел ограничения на деятельность незарегистрированных НПО, которые продолжали действовать. С принятием статьи 193.1 Уголовного кодекса была введена уголовная ответственность за участие в таких объединениях в виде ареста сроком до двух лет, что по мнению Коммиссара по правам человека, явилось инструментом для давления и контроля над правозащитниками.²⁰

26. В 2009 году белорусскими неправительственными организациями была инициирована кампания «СТОП 193.1» в поддержку отмены статьи 193.1 Уголовного кодекса на основании того, что «она криминализирует любую независимую правозащитную инициативу в Беларуси и дает государственным чиновникам право в любое время приостановить деятельность правозащитных организаций».²¹

27. Мобилизация белорусских НПО не сократилась²²²³²⁴²⁵, хотя многие из них были закрыты за мелкие административные нарушения, запугивались посредством предупреждений²⁶, судебного преследования²⁷ по статье 193.1²⁸, доходило даже до ареста видных членов, таких, как правозащитник Алесь Беляцкий, председатель Правозащитного центра «Весна». Международные неправительственные организации усилили поддержку своих белорусских коллег и осудили ухудшение ситуации с правами человека в Беларуси.²⁹³⁰³¹

28. Комитет по политическим вопросам, принимая во внимание «сегодняшнее плачевное положение» незарегистрированных организаций в Республике Беларусь, решил запросить Венецианскую комиссию дать оценку совместимости с универсальными стандартами прав человека статьи 193.1 Уголовного кодекса касательно прав незарегистрированных объединений в Беларуси.³²

¹⁹ Обзор Конференции ОБСЕ, Варшава, 30 сентября- 8 октября 2010. <http://www.osce.org/home/71646>

²⁰ http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view_blog.php?blogId=1&date_min=1304200800&date_max=1306879199

²¹ <http://www.frontlinedefenders.org/node/15340>; <http://193.belngo.info/view.pl/english>

²² <http://www.charter97.org/en/news/2010/1/19/25497/>

²³ Открытое письмо Президента Александра Лукашенко и Генерального прокурора Григория Василевича от 22 февраля 2011 года <http://civilrightsdefenders.org/en/news/11282/>

²⁴ Письмо НПО в поддержку принятия резолюции Совета ООН по правам человека по ситуации с правами человека в Беларуси <http://hrwatch-by.org/en/ngos-letter-support-adoption-resolution-human-rights-situation-belarus-17th-session-un-human-rights>

²⁵ Заявление Ассамблеи демократических НПО в Беларуси, Обзорная конференция ОБСЕ в Варшаве, 30 сентября – 8 октября 2010 года. <http://www.osce.org/home/71646>

²⁶ <http://www.frontlinedefenders.org/node/15340>; <http://spring96.org/en/news/43869>

²⁷ <http://www.frontlinedefenders.org/node/15340>;

²⁸ <http://civilrightsdefenders.org/en/news/11250/>

²⁹ <http://civilrightsdefenders.org/en/news/11282/>

³⁰ <http://humanrightshouse.org/Articles/16823.html>

³¹ <http://www.amnesty.ie/news/belarus-six-months-after-presidential-elections-clampdown-dissenting-voices-continues-unabated>

³² http://assembly.coe.int/ASP/NewsManager/EMB_NewsManagerView.asp?ID=6705&L=2

29. Ввиду наступления на правозащитников в Беларуси³³, в своем заявлении от 13 сентября 2011 года³⁴ Коммиссар по правам человека Совета Европы напомнил о необходимости проявления солидарности со стороны всей Европы.

III. Соответствующие положения Конституции и местного законодательства, касающиеся статьи 193.1

A. Положения Конституции

30. Конституция Республики Беларусь содержит стандартные демократические положения, касающиеся прав и свобод личности. В самом начале говорится, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью и целью общества³⁵, и что многообразие политических институтов, идеологий и мнений является основой демократии в Беларуси³⁶. Несколько статей в разделе II касаются личных прав, которые являются высшей целью государства³⁷, и налагают на государство обязательство гарантировать эти права, такие как, например, равенство перед законом и равную защиту своих прав³⁸, свободу мысли и убеждений³⁹, всеобщую свободу объединений⁴⁰, право свободно создавать профсоюзы⁴¹. Предусматриваются строгие конституционные условия для ограничения этих прав.⁴² Они содержатся, например, в статье 5 Конституции, которая запрещает деятельность общественных объединений, имеющих целью насильственное изменение конституционного строя либо ведущих пропаганду войны, социальной, национальной, религиозной и расовой вражды.

31. Что касается обязательств государства, то оно обязано принимать все доступные ему меры для создания внутреннего и международного порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией⁴³ и международными обязательствами государства⁴⁴. Это означает, что государственные органы, должностные лица и иные лица, которым доверено исполнение государственных полномочий, в пределах своей компетенции должны принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности⁴⁵, а также несут ответственность за действия, нарушающие права и свободы личности. Государство гарантирует право на проведение собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетов.⁴⁶

B. Иное применимое местное законодательство

32. Основные принципы создания организации и планирования ее деятельности изложены в Гражданском кодексе, в то время как детальное правовое регулирование отдельных видов организаций содержится в соответствующих специальных законах.

³³ Докладчик ПАСЕ по ситуации в Беларуси Андрес Херкель (Эстония, Европейская народная партия) осудил новую волну насилия в отношении мирных протестующих, журналистов и правозащитников в Беларуси.

<https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1810897&Site=DC&BackColorInternet=F5CA75&BackColorInternet=F5CA75&BackColorLogged=A9BACE>

³⁴ http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view_blog_post.php?postid=178

³⁵ Статьи 2-3

³⁶ Статья 4

³⁷ Статья 21

³⁸ Статья 22

³⁹ Статья 33

⁴⁰ Статья 36

⁴¹ Статья 41

⁴² Статья 23

⁴³ Статья 59

⁴⁴ Статья 8

⁴⁵ Статья 7

⁴⁶ Статья 35

33. Таким образом, деятельность политических партий регулируется Законом Республики Беларусь «О политических партиях», принятым в 1994 г. (в редакции 2005 г.); деятельность рабочих союзов - Законом Республики Беларусь «О профессиональных союзах», принятым в 1992 году (в настоящее время он применяется с изменениями и дополнениями); деятельность религиозных организаций - Законом Республики Беларусь «О свободе совести и религиозных организациях», принятым в 1992 году (в настоящее время он применяется с поправками, внесенными в 2002 году, с последующими изменениями). Объединения, которые не могут быть определены как политические партии, профессиональные союзы или религиозные организации, определяются как *общественные объединения*, и их деятельность регулируется Законом Республики Беларусь «Об общественных объединениях», принятым в 1994 г. (с поправками, внесенными в 2005 году, и с последующими изменениями).

34. Некоторые вопросы, касающиеся общественных объединений, регулируются актами Президента (указами и декретами). Эти акты, очевидно, имеют большую юридическую силу, чем законы, и, по сути, иногда изменяют правила, установленные законодательством. Это касается и Декрета Президента от 26 января 1999 г. № 2 «О некоторых мерах по упорядочению деятельности политических партий, профессиональных союзов, иных общественных объединений», которым был установлен особый способ регистрации объединений (см. § 11 выше).⁴⁷

35. Другие акты Президента, а также нормативные акты, принятые Правительством, регулируют определенные аспекты создания организации (такие, как оплата государственной пошлины за регистрацию, подготовка финансовой отчетности, налогообложение, получение финансовой помощи, и т.д.). Среди прочего, существует такой важный документ, как Постановление Министерства юстиции №48 от 30 августа 2005, которое предусматривает образцы документов и руководящие принципы, касающиеся подачи заявлений на регистрацию общественных объединений, политических партий, профсоюзов, их территориальных структур и объединений.

С. Закон «Об общественных объединениях»

36. Закон «Об общественных объединениях» (далее - ЗОО) № 3252-XII от 4 октября 1994 года (с поправками, внесенными в 2005 и в 2010 году), определяет общественное объединение как «добровольное объединение граждан, в установленном законодательством порядке объединившихся на основе общности интересов для совместной реализации гражданских, социальных, культурных и иных прав»⁴⁸. Он предусматривает, что граждане имеют право по собственной инициативе создавать общественные объединения, вступать в них, а также действовать в рамках общественных объединений.⁴⁹ Объединения должны осуществлять свою деятельность в соответствии с белорусским законодательством и на основании их учредительных документов.⁵⁰

37. Ограничения на создание и деятельность общественных объединений приводятся в статье 7 ЗОО, в которой говорится, что деятельность незарегистрированных общественных объединений, союзов на территории Республики Беларусь запрещается.

38. Глава II посвящена созданию и деятельности общественных объединений и дает громоздкое описание требуемых условий. Глава III подробно описывает условия государственной регистрации общественных объединений, внесения изменений и/или дополнений в уставы общественных объединений, их реорганизации и ликвидации.

39. Кроме того, статья 16 охватывает процедуры государственной регистрации и, в частности, предусматривает запрет на деятельность незарегистрированных объединений.

40. Глава IV касается прав общественных объединений после регистрации и предусматривает, что они должны осуществлять деятельность, направленную на достижение уставных целей.

41. Глава VI охватывает обязанности объединения. Статьи 27 и 28 касаются процедуры вынесения объединению предупреждения в случае нарушения Конституции, ЗОО, иных актов законодательства и/

⁴⁷ <http://belngo.info/view.pl/eng/art22>

⁴⁸ Статья 1 ЗОО

⁴⁹ Статья 2 ЗОО

⁵⁰ Статья 5 ЗОО

или учредительных документов. Предупреждение может привести к приостановке деятельности объединения на срок от одного до шести месяцев, и в конечном счете к процедуре ликвидации, предусмотренной в статье 29.

42. Согласно статье 30 общественные объединения могут вступать в международные общественные объединения.

IV. Обязательства Республики Беларусь гарантировать и уважать основополагающие права человека

43. Республика Беларусь является участницей Международного пакта о гражданских и политических правах (далее - МПГПП), а также Первого Факультативного протокола к нему.

44. В соответствии со статьей 2 МПГПП, на государства-участники возлагается обязанность соблюдать закрепленные в Пакте права и обеспечивать их всем находящимся в пределах их территории и под их юрисдикцией лицам.⁵¹ В соответствии с принципом, сформулированным в статье 26 Венской конвенции о праве международных договоров, государства-участники должны добросовестно соблюдать обязательства, принятые ими согласно Пакту.

45. Обязательства по МПГПП в целом и по статье 2, в частности, являются обязательными для Республики Беларусь и для всех ветвей власти (исполнительной, законодательной и судебной), а также для других общественных или государственных органов, на любом уровне, национальном, региональном или местном, которые в состоянии повлечь за собой ответственность Республики Беларусь. Исполнительная власть, которая обычно представляет государство на международном уровне, не может ссылаться на то, что действия, несовместимые с положениями МПГПП, были осуществлены другой ветвью власти в качестве средства оправдания для освобождения государства-участника от ответственности за действия и последующее невыполнение.⁵² Такое понимание проистекает непосредственно из принципа, закрепленного в статье 27 Венской конвенции о праве международных договоров, в соответствии с которой государство-участник «не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора».

46. Правовое обязательство Республики Беларусь как участницы МПГПП состоит не только в том, чтобы уважать, защищать и соблюдать права человека, изложенные в нем, но и поощрять эти права, в данном случае право на свободу ассоциации. Это правовое обязательство является одновременно негативным и позитивным по своей природе.

47. Как заявила Венецианская комиссия в другом контексте, обязательство уважать означает, что государство должно воздерживаться от вмешательства или от попыток ущемлять права человека.⁵³ Обязательство защищать требует от государств защищать отдельных лиц и группы от нарушений прав человека. Обязательство соблюдать означает, что государства обязаны принимать соответствующие меры с целью содействовать соблюдению основных прав человека.

48. Требование статьи 2 (2) МПГПП предпринимать шаги для претворения в жизнь содержащихся в нем прав является абсолютным обязательством, вступающим в силу немедленно. Невыполнение этого обязательства не может быть оправдано ссылкой на политические, социальные, культурные или экономические соображения в рамках государства.⁵⁴

49. Таким образом, Республика Беларусь должна предпринять необходимые шаги для введения в действие прав по МПГПП во внутреннем правопорядке. Отсюда следует, что, хотя право на свободу

⁵¹ См. Общие комментарии Совета по правам человека №31 (80) по вопросу природы общего правового обязательства, налагаемого на государства-участники МПГПП, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.CGC.33.pdf>

⁵² CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13 Общий комментарий Комитета по правам человека № 31 [80], принят 29 марта 2004 (2187-е заседание), параграф 14

⁵³ См. Заключение о соответствии стандартам в области прав человека законодательства о НПО Республики Азербайджан, CDL-AD (2011) 035, §66.

⁵⁴ CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13 Общий комментарий Комитета по правам человека № 31 [80], принят 29 марта 2004 (2187-е заседание), параграф 14

ассоциаций охраняется в соответствии со статьей 36 Конституции Республики Беларусь, белорусское государство после ратификации МПГПП обязано внести изменения во внутреннее законодательство и практику, которые являются необходимыми для обеспечения их соответствия МПГПП. В случае несоответствия между внутренним законодательством и МПГПП, статья 2 требует, чтобы национальное законодательство или практика были изменены с целью их соответствия стандартам, введенным материально-правовыми гарантиями МПГПП.

50. Выгодоприобретателями по МПГПП являются физические лица, но они могут пользоваться своими правами совместно с другими лицами. Право на свободу ассоциации является одним из прав по МПГПП, которым пользуются совместно с другими. Декларацию о правах и обязанностях отдельных лиц, групп и общественных органов поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (Резолюция Генеральной Ассамблеи 53/144 (A/RES/53/144)) от 8 марта 1999 года также можно рассматривать в качестве базы, хотя она и не является обязательной.

51. Кроме того, Венецианская комиссия отмечает, что, хотя Республика Беларусь еще не является участницей Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ), стандарты последней также актуальны для целей оценки соответствия статьи 193.1 Уголовного кодекса стандартам прав человека, поскольку Беларусь намеревается стать членом Совета Европы и в случае ее вступления она должна будет ратифицировать ЕКПЧ. Таким образом, соответствующие положения ЕКПЧ также принимаются во внимание в настоящем заключении.

52. Следовательно, для целей настоящего заключения обязательства по правам человека, изложенные в ЕКПЧ и МПГПП, являются наиболее актуальными.

53. Республика Беларусь, ратифицировавшая МПГПП 12 ноября 1973 года, взяла на себя обязательство уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах ее территории и под ее юрисдикцией лицам права, признаваемые в Пакте, без каких-либо различий, в том числе по политическим и иным убеждениям, как указано в статье 2 МПГПП. Такое же обязательство вытекает для государств-участников ЕКПЧ из статьи 1 и статьи 14 ЕКПЧ.

54. Республика Беларусь также обязалась обеспечить любому лицу, права и свободы которого признаются в соответствии с МПГПП, доступ к эффективным средствам правовой защиты, даже если нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве (статья 2 (3)). Такое же обязательство закреплено в статье 13 ЕКПЧ.

V. Оценка статьи 193.1 в свете международных стандартов по правам человека, касающихся свободы ассоциаций

55. Свобода ассоциаций рассматривается как важнейшее условие для эффективного функционирования демократии. Следовательно, любые ограничения этого права должны быть строго юридически обоснованы. Данное право защищается в статье 22 МПГПП и статье 11 ЕКПЧ.

56. Статья 22 МПГПП гласит:

«1. Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

2. Пользование этим правом 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. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции.

3. Ничто в настоящей статье не дает право Государствам, участвующим в Конвенции Международной организации труда 1948 года относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию, принимать законодательные акты в ущерб гарантиям, предусматриваемым в указанной Конвенции, или применять закон таким образом, чтобы наносился ущерб этим гарантиям».

57. Защита, предоставляемая статьей 22 МПГПП, распространяется на всю организационную и оперативную деятельность объединения. По мнению Комитета по правам человека, для того, чтобы вмешательство в свободу ассоциации было обоснованным, любое ограничение такого права должно в

совокупности отвечать следующим условиям: (а) оно должно быть предусмотрено законом, (b) оно может быть установлено только для одной из целей, указанных в пункте 2, и (с) оно должно быть «необходимым в демократическом обществе» для достижения одной из этих целей.

58. Ссылка на понятие «демократическое общество» означает, по мнению Комитета по правам человека, что существование и деятельность объединений, в том числе тех, которые мирно пропагандируют идеи, не всегда благоприятно воспринимаемые правительством или большинством населения, является краеугольным камнем демократического общества.⁵⁵

59. Поскольку Беларусь является страной-кандидатом на членство в Совете Европы и ассоциированным членом Венецианской комиссии, прецедентное право по отношению к Европейской конвенции также является базой для оценки соответствия поведения государственных органов универсальным стандартам прав человека и международным договорам по правам человека, ратифицированным Беларусью.⁵⁶

60. Статья 11 ЕКПЧ гласит:

*«1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.
2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства».*

61. В соответствии со статьей 11 ЕКПЧ и прецедентным правом Европейского суда по правам человека (далее - ЕСПЧ), право на свободу объединения не только гарантирует право создавать и регистрировать объединения, но также включает в себя такие права и свободы, которые имеют жизненно важное значение для эффективного функционирования объединения, для выполнения им своих целей и защиты прав и интересов своих членов; свобода объединений предполагает определенную автономию.⁵⁷

62. Свобода ассоциаций гарантирует защиту от произвольного вмешательства со стороны государства, независимо от причины и целей, и является необходимым правом для существования и функционирования демократии.

63. Никакие ограничения не могут быть установлены в отношении осуществления права объединений на защиту своих прав, «кроме тех, которые предусмотрены законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности или общественного спокойствия, охраны общественного здоровья или нравственности населения, или защиты прав и свобод других лиц». Ограничения на свободу объединений должны толковаться строго, и только убедительные и неопровержимые доводы могут оправдать введение таких ограничений.⁵⁸

64. Сопоставление статьи 193.1 с вышеуказанными принципами свободы объединения влечет за собой вычленение различных компонентов этого права.

⁵⁵ Для сравнения, Сообщение ЦГПП № 1296/2004, Александр Беляцкий против Беларуси, мнения от 24 июля 2007 года

⁵⁶ Для сравнения, Заключение о соответствии универсальным стандартам в области прав человека официального предупреждения, адресованного Министерством юстиции Республики Беларусь Белорусской ассоциации журналистов, CDL-AD (2010)053 rev); CDL(2011)037)

⁵⁷ См. , например, в отношении профсоюзов, ЕСПЧ, National Union of Belgian Police v. Belgium, №4464/70, решение от 27 октября 1975 года, параграф 39

⁵⁸ ЕСПЧ, Gorzelik and Others v. Poland, №44158/98, решение от 17 февраля 2004 года

А. Статья 193.1 в свете права на вступление и создание ассоциации

65. В основе свободы ассоциаций лежит возможность отдельных индивидов или группы лиц свободно создавать ассоциации, определять их организационную структуру и законные цели, выполнять эти цели на практике, осуществляя те мероприятия, которые играют важную роль в ее функции.

66. Свобода ассоциаций влечет за собой как «позитивное» право вступать и создавать ассоциации, так и негативное право не принуждаться к вступлению в ассоциацию, которая была создана в соответствии с гражданским законодательством.⁵⁹ «Негативное» право свободы ассоциаций не раз рассматривалось в Европейском суде по правам человека.

67. На самом деле существуют две основы принципа свободы ассоциации - личная свобода, когда человек имеет право вступать или не вступать (негативная свобода), и свобода физических и юридических лиц совместно работать на добровольной основе в организационном контексте без правительственного вмешательства для осуществления общей цели.⁶⁰

68. «Негативное» право на свободу ассоциации предполагает, что никто не может быть принужден к созданию и вступлению в ассоциации.

69. Венецианская комиссия считает, что наличие статьи 193.1, которая вводит уголовную ответственность индивида за участие в незарегистрированных объединениях, является одной из форм принуждения, несовместимым с добровольным характером этого права. Так же, как и физические лица, объединения как юридические лица имеют право на свободу ассоциации и все другие универсально и регионально гарантированные права и свободы, применимые к ним.⁶¹

70. «Позитивное» право на свободу объединения подразумевает право создавать и вступать в ассоциации.

71. Право создавать ассоциации является неотъемлемой частью права, закрепленного в статье 11 ЕКПЧ. Способность образовывать юридическое лицо для того, чтобы действовать коллективно в целях общих интересов, является одним из наиболее важных аспектов права на свободу объединения, без которого это право было бы лишено всякого смысла. В деле *Gorzelik and Others v. Poland* ЕСПЧ постановил следующее: «Наиболее важным аспектом права на свободу объединения является то, что граждане должны иметь возможность создавать юридическое лицо для того, чтобы действовать совместно в целях общих интересов. Без этого это право не будет иметь смысла».⁶²

72. То, каким образом национальное законодательство закрепляет эту свободу, и ее практическое применение властями показывает состояние демократии в стране. Безусловно, государства имеют право обеспечивать соответствие целей ассоциации и ее видов деятельности правилам, закрепленным в законодательстве, но они должны делать это в манере, совместимой с их обязательствами по Конвенции, и такие ограничения подлежат рассмотрению в органах Конвенции.⁶³

⁵⁹ См. Sigurdur A. Sugurjonsson v. Iceland, №16130/90, решение от 30 июня 1993 года, параграф 35

⁶⁰ Для сравнения, ЕКПЧ, 6 июля 1977 года, Dec, Adm.Com.Ap. 6094/73, D&R 9, p.5 (7). http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol3iss1/art_6.htm

⁶¹ *Aslef v. the United Kingdom*, см. обсуждение: <http://www.unitedcampaign.org.uk/files/briefings/IERASLEFBrief.pdf>

⁶² ЕСПЧ, *Gorzelik and Others v. Poland*, № 44158/98, решение от 17 февраля 2004 года, параграф 55

⁶³ ЕСПЧ, *Gorzelik and Others v. Poland* [GC], № 44158/98, § 52, решение от 17 февраля 2004 года; ЕСПЧ, *Sidiropoulos*, цитата выше, параграф 31; ЕСПЧ, *APEH Uldozotteinek Szovetsege and Others v. Hungary* (dec.), № 32367/96, решение от 31 августа 1999 года

73. Необходимо напомнить, что отказ национальных властей предоставить объединению граждан статус юридического лица представляет собой вмешательство в осуществление права на свободу ассоциаций.⁶⁴⁶⁵

74. Поскольку процесс регистрации формирует позитивное право создавать и вступать в ассоциации на практике, его следует кратко описать и проанализировать.

В. Статья 193.1 в свете права на свободу ассоциаций и права неправительственных организаций создавать юридическое лицо

75. В основе права на свободу ассоциаций лежит тот факт, что отдельное лицо или группа лиц могут свободно создавать ассоциации, определять их организацию и законные цели, а также осуществлять эти цели на практике, выполняя те действия, которые играют важную роль в их функции.

76. Венецианская комиссия считает, что национальное законодательство может потребовать какую-либо регистрацию объединений, а также, что отказ в регистрации может иметь определенные последствия для правового статуса и правоспособности таких ассоциаций.⁶⁶

77. Тем не менее, Венецианская комиссия напоминает, что такое правовое требование не может быть необходимым условием для существования ассоциации, поскольку это позволило бы местным органам контролировать саму сущность осуществления права на свободу ассоциаций.

78. В общем, положение ассоциаций регулируется национальным законодательством, как это имеет место в Законе «Об общественных объединениях» в Республике Беларусь. Это регулирование может, однако, носить не слишком ограничительный характер.

79. Право на свободу ассоциаций подразумевает позитивное обязательство со стороны государства позволять объединениям на условиях, не противоречащих соответствующим международным стандартам, стремиться защищать интересы своих членов.⁶⁷ Это также означает, что национальное законодательство должно предусматривать правосубъектность ассоциаций, или, по крайней мере, достаточной правовой статус, чтобы они имели возможность эффективно отстаивать интересы своих членов.

80. Таким образом, требования внутреннего законодательства должны быть совместимы с обязанностью государства защищать свободу ассоциации.⁶⁸ Требование о том, что вмешательство должно быть предусмотрено внутренним законодательством, относится и к качеству изучаемого закона.⁶⁹ Для того, чтобы внутреннее законодательство соответствовало этому требованию, оно должно допускать меры правовой защиты от произвольного вмешательства со стороны публичных властей. В вопросах, затрагивающих основные права, правовые полномочия, предоставленные исполнительным органам, и выражающиеся через неограниченную власть, противоречили бы принципам демократического общества.⁷⁰

⁶⁴ ЕСПЧ, *Gorzelik and Others v. Poland* [GC], no. 44158/98, § 52, решение от 17 февраля 2004 года; ЕСПЧ, *Sidiropoulos*, цитата выше, параграф 31; ЕСПЧ, *APEH Uldozotteinek Szovetsege and Others v. Hungary* (dec.), no. 32367/96, решение от 31 августа 1999 года

⁶⁵ См. Заключение о правовом статусе религиозных сообществ Турции, CDL-AD (2010)005, §55

⁶⁶ Смотри Заключение о соответствии стандартам в области прав человека законодательства о НПО Республики Азербайджан, CDL-AD (2011) 035, §56.

⁶⁷ ЕСПЧ, *National Union of Belgian Police v. Belgium*, №4464/70, решение от 27 октября 1975 года, параграф 39

⁶⁸ ЕСПЧ, *Gorzelik; Sidiropoulos and Others v. Greece*, № 57/1997/841/1047, Решение от 10 июля 1998 года

⁶⁹ ЕСПЧ, *Maestry v. Italy*, № 39748/98, решение от 17 февраля 2004 года, параграф 30

⁷⁰ ЕСПЧ, *Koretsky and Others v. Ukraine*, №40269/02, решение от 3 апреля 2008 года, параграф 47

81. Тем самым, отказ национальных властей предоставить статус юридического лица ассоциации физических лиц представляет собой вмешательство в осуществление права на свободу ассоциаций.⁷¹ Любое ограничение права на свободу ассоциаций должно в соответствии со статьей 11.2 ЕСПЧ быть установлено законом, и также необходимо, чтобы положение, содержащее ограничения, имело всеобщую юридическую силу, было достаточно известным, и чтобы степень ограничения была достаточно ясной.⁷² Ограничение, которое носит слишком общий характер, не допускается в связи с принципом пропорциональности.⁷³ Кроме того, ограничения должны преследовать законные цели и быть необходимыми в демократическом обществе.⁷⁴

82. В связи с этим, не вдаваясь в глубокий анализ применимого белорусского законодательства⁷⁵, тем не менее, стоит отметить, что соответствующие законодательные акты Беларуси устанавливают высокие и строгие рамки для создания организации. Причем из нескольких источников становится очевидно, что на практике правовые требования (как минимум 50 учредителей, физическое нахождение офиса в нежилом здании) и громоздкие процедуры, в настоящее время преобладающие в Беларуси, приводят к значительному числу отказов в регистрации или отзыву регистрационного свидетельства.⁷⁶ Докладчик ОБСЕ в своем докладе по Беларуси от 28 мая 2011⁷⁷ приводит многочисленные примеры, когда НПО отказывают в регистрации по расплывчатым основаниям, особенно это касается НПО, занимающихся правами человека.⁷⁸

83. В свете вышесказанного, Венецианская комиссия считает, что белорусское законодательство создает слишком сложные условия для создания общественных объединений, равно как и сложную процедуру регистрации, с возможностью произвольного отказа в ней.

84. Кроме того, порядок роспуска, предусмотренный законодательством Республики Беларусь⁷⁹, создает дополнительные трудности, если даже не угрозу правовому статусу объединения.

85. Европейский суд по правам человека рассмотрел несколько дел, касающихся проблем с регистрацией НПО и их роспуском. В последнем деле⁸⁰ против Азербайджана⁸¹ Европейский суд по

⁷¹ ЕСПЧ, *Gorzelik and Others v. Poland* [GC], no. 44158/98, § 52, решение от 17 февраля 2004 года, параграф 52; ЕСПЧ, *Sidiropoulos*, цитата выше, параграф 31; ЕСПЧ, *АРЕН Uldozotteinek Szovetsége and Others v. Hungary*, no. 32367/96, решение от 31 августа 1999 года

⁷² См. например, ЕСПЧ, *Sunday Times v. UK*, no. 6538/74, решение от 26 апреля 1979 года, параграф 49; ЕСПЧ, *Silver et al. v. UK*, no. 5947/72; 6205/73; 7052/75; 7061/75; 7107/75; 7113/75; 7136/75, решение от 25 марта 1983 года, параграф 87-88; ЕСПЧ, *Malone v. UK*, no. 8691/79, решение от 2 августа 1984 года, параграф 66; ЕСПЧ *Groppera Radio AG et al. v. Switzerland*, no. 10890/84, Решение от 28 марта 1990 года, параграф 68; ЕСПЧ, *Autronic AG v. Switzerland*, no. 12726/87, решение от 22 мая 1990 года, параграф 57.

⁷³ См. обсуждение *Wino J.M. van Veen*, Негативная свобода ассоциаций: статья 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в Международном журнале неkomмерческого права, том 3, выпуск 1, сентябрь 2000.

⁷⁴ См. среди многочисленных организаций, ЕСПЧ, *Chassagnou and Others v. France* [GC], nos. 25088/94, 28331/95 and 28443/95, Решение от 29 апреля 1999 года, параграф 104.

⁷⁵ По вопросу общего описания процесса регистрации и практики см. CDL(2011)078, cc.17-19

⁷⁶ Доклад Докладчика ОБСЕ по Беларуси (Эммануэль Деко) от 28 мая 2011 года приводит некоторые последние примеры НПО, которым было отказано в регистрации. См. также <http://belngo.info/view.pl/eng/art22>.

⁷⁷ Доклад Докладчика ОБСЕ по Беларуси (Эммануэль Деко) от 28 мая 2011 года приводит некоторые последние примеры НПО, которым было отказано в регистрации. См. также <http://belngo.info/view.pl/eng/art22>.

⁷⁸ Для сравнения, Правозащитный центр «Вясна», Ассамблея демократических НПО Беларуси, молодежное общественное объединение «Молодые социал-демократы», молодежное объединение «Модес», молодежное объединение «Молодые христиане-социалы»

⁷⁹ Для общего описания процесса роспуска и практики по этому вопросу см. CDL(2011)078, cc.19-21

⁸⁰ ЕСПЧ, *Tebieti Muhafize Cemiyeti and Isravidov v. Azerbaijan*, no. 37083/03, Решение от 8 октября 2009

⁸¹ Где согласно законодательству, если НПО выносятся предупреждение за нарушения более двух раз в году, то Министерство юстиции имеет право подать в суд заявление о роспуске такой организации; См. также мнение CDL(2011)036 о соответствии

правам человека заявил, что: «простое несоблюдение определенных правовых требований или внутреннего управления неправительственными организациями не может считаться таким серьезным проступком, который дает основание для безоговорочного роспуска. [...] Немедленный и бессрочный роспуск Ассоциации явился жесткой мерой по отношению к преследуемой законной цели. Большая гибкость в выборе более пропорционального наказания может быть достигнута путем введения во внутреннем законодательстве менее радикальных альтернативных санкций, таких, как, например, штраф или снятие налоговых льгот.⁸²

86. В этой связи Комитет министров Совета Европы рекомендовал принимать решение о прекращении юридического лица НПО (роспуске) только за серьезный проступок.⁸³

87. Венецианская комиссия не может не напомнить, что решение, которое служит основой для принятия судом решения о роспуске ассоциации, должно соответствовать требованию законности и преследования законной цели, а также быть необходимым в демократическом обществе. Предупреждение, предшествующее роспуску на основе широкого толкования размытых правовых положений, само по себе является нарушением.⁸⁴ Роспуск, не являющийся следствием неотложной социальной потребности, не может быть сочтен необходимым в демократическом обществе.⁸⁵

88. Должны существовать убедительные и весомые причины, оправдывающие роспуск и/или временное лишение права на свободу объединения. Такое вмешательство должно отвечать насущной общественной потребности и быть «соразмерным преследуемым целям».⁸⁶

89. Кроме того, Венецианская комиссия не может не напомнить о негативном эффекте предупреждений, направленных Министерством юстиции правозащитникам, будь то члены НПО, журналисты или адвокаты.⁸⁷ По мнению Комиссии, их речи и поведение будут сдерживаться страхом дальнейшего наказания.

90. Каждая из часто встречающихся трудностей на пути получения или восстановления регистрации делает существование НПО все более уязвимым, поскольку они могут быть распущены по спорным, даже произвольным основаниям, и им может быть отказано в перерегистрации. Например, роспуск правозащитного центра «Вясна» Верховным судом Беларуси в октябре 2003 года был расценен Комитетом по правам человека ООН как нарушение положения МПГПП о свободе ассоциации. ПЦ «Вясна» неоднократно пытался перерегистрировать объединение, безрезультатно в течение восьми лет.⁸⁸

91. Когда такие условия сочетаются с законодательством, которое предусматривает уголовную ответственность за деятельность от имени незарегистрированных организаций, трудно не прийти к выводу, что статья 193.1 является потенциальным инструментом для сдерживания гражданских

стандартам в области прав человека законодательства Азербайджана об НПО

⁸² См. также обсуждение Махаммада Гулузаде и Натальи Буржалий, «Законодательство об НПО: Азербайджан проиграл еще одно дело в Европейском суде», *Международный журнал некоммерческого права*, том 12, выпуск 3, май 2010 (http://www.icnl.org/knowledge/ijn/vol12iss3/art_2.htm#ftn17)

⁸³ CM/Rec(2007)14 – Рекомендация Комитета Министров государствам –участникам по поводу правового положения НПО в Европе (принята Комитетом Министров 10 октября 2007 года на 1006-м заседании заместителей Министров).

⁸⁴ ЕСПЧ, *Koretsky and Others v. Ukraine*, №40269/02, №107, решение от 3 апреля 2008 года

⁸⁵ ЕСПЧ, *Koretsky and Others v. Ukraine*, №40269/02, №107, решение от 3 апреля 2008 года

⁸⁶ ЕСПЧ, *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey [Grand Chamber]*, nos. 41340/98, 41343/98 and 41344/98, решение от 13 февраля 2003 года

⁸⁷ См. Заключение (CDL-AD(2010)053) rev по вопросу предупреждения, вынесенного БАЖ, а также Заключение о соответствии универсальным стандартам в области прав человека Предупреждения, вынесенного Министерством юстиции Республики Беларусь Белорусскому Хельсинскому Комитету; см. также (CDL-AD(2010)026).

⁸⁸ Роспуск Правозащитного центра «Вясна» Верховным судом Республики Беларусь в октябре 2003 года был расценен Комитетом по правам человека ООН как нарушение положения МПГПП о свободе ассоциаций. ПЦ «Вясна» неоднократно предпринимал безрезультатные попытки перерегистрировать объединение в течение 8 последующих лет, <http://www.civildefenders.org/en/news/11282/>.

активистов, и что власти имеют широкие полномочия вмешиваться в фундаментальное право на свободу ассоциации, а тем более на свободу мысли, убеждений и их выражения.⁸⁹

92. Кроме того, Венецианская комиссия напоминает, что простой факт того, что объединения не выполняют все применимые правовые предписания, не означает, что оно не защищено международными гарантиями свободы ассоциаций. В деле *Chassagnou and Others v. France* ЕСПЧ подчеркнул независимость понятия «ассоциация»: «Термин «ассоциация»(...) имеет самостоятельное значение; квалификация в национальном законодательстве имеет лишь относительное значение и представляет собой не более чем отправную точку».⁹⁰

93. Принципы и защита, изложенные в МПГПП и ЕКПЧ, следовательно, применяются также для незарегистрированных НПО. Это означает, что, поскольку признание объединения в качестве юридического лица является неотъемлемой частью свободы ассоциаций, отказ в регистрации также полностью входит в сферу применения статьи 22 МПГПП и статьи 11 ЕКПЧ.

94. Таким образом, по мнению Венецианской комиссии, криминализация действий, связанных с организацией либо руководством ассоциацией, лишь на том основании, что ассоциация не прошла государственную регистрацию, осуществляемая статьей 193.1, не соответствует строгим критериям, предусмотренным статьей 22.2 МПГПП и статьей 11.2 ЕСПЧ.

95. Криминализация деятельности в области прав человека, предусмотренная статьей 193.1, в случаях, когда члены незарегистрированных объединений содействуют правозащитной работе, не может рассматриваться иначе, как идущая вразрез с основными ценностями международного режима защиты прав человека и нарушающая цели гражданских и политических прав, закрепленных в МПГПП и ЕКПЧ.

96. В заключение Венецианская комиссия считает, что сам факт того, что объединение не прошло государственную регистрацию, не может быть основанием для наказания за деятельность, связанную с таким объединением. Это сделало бы деятельность незарегистрированных объединений невозможной и, следовательно, ограничивало бы само право на свободу ассоциаций.

97. За исключением, пожалуй, очень серьезных обстоятельств, уголовное наказание в широком его понимании в статье 193.1 Уголовного кодекса, и особенно содержащееся там наказание за тяжесть не могут считаться необходимыми для защиты любого из общественных интересов или прав других лиц, упомянутых в статье 22 МПГПП и статье 11 ЕКПЧ в виде «настоятельной общественной потребности», не говоря уже о том, что такое общее наказание может быть соразмерным с любым из этих интересов или прав.⁹¹

С. Статья 193.1 в свете права на свободу ассоциаций и свободу выражения

98. Произвольный отказ и дискриминационная практика отказа организациям в регистрации также касаются взаимосвязи между осуществлением права на свободу ассоциаций и свободу выражения мнений и их взаимозависимости. Данное право может серьезно зависеть от той степени, в которой гарантируется свобода выражения мнений.

99. Как недавно заявила Венецианская комиссия, свобода ассоциаций является необходимым условием для других фундаментальных свобод.⁹²

⁸⁹ 4 августа 2001 года Алесь Бяляцкий был арестован и помещен под стражу по статье 243, часть 2 Уголовного кодекса Республики Беларусь: «сокрытие доходов в особо крупном размере». Данное положение предусматривает до 7 лет заключения. ПЦ «Вясна» обратился к международному сообществу с просьбой оказать давление с целью освобождения Алесья и «других узников совести». <http://spring96.org/en/news/44957>.

⁹⁰ ЕСПЧ, *Chassagnou and Others v. France*, nos 25088/94 ; no. 28331/95 and 28443/95, Решение от 29 апреля 1999 года, параграф 100

⁹¹ ЕСПЧ, *Koretsky and Others v. Ukraine*, no. 40269/02, no. 107, Решение от 3 июля 2008 года

⁹² См. Заключение о соответствии стандартам в области прав человека законодательства Республики Азербайджан об НПО, CDL-AD (2011)035, §45;

100. Защита личного мнения, гарантированная статьями 18 и 19 МПГПП и статьями 9 и 10 ЕКПЧ является одной из целей гарантии свобод ассоциации. Такая защита может быть эффективно обеспечена посредством гарантирования как позитивного, так и негативного права на свободу ассоциации.⁹³

101. Как недавно подчеркнула Венецианская Комиссия, свобода ассоциаций без свободы выражения мнения практически ничего из себя не представляет.⁹⁴ Осуществление права на свободу ассоциации рабочими, студентами, и защитниками прав человека в обществе всегда было в центре борьбы за демократию и права человека во всем мире, и остается в центре общества, когда демократия уже достигнута.

102. Право на свободу ассоциации переплетается с правом на свободу мысли, совести, религии, убеждений и их выражения. Невозможно защищать индивидуальные права, если граждане не в состоянии сплотиться вокруг общих потребностей и интересов и говорить о них публично.

103. Поэтому свобода выражения объединения не может быть предметом указаний органов государственной власти⁹⁵, за исключением ситуации, когда это происходит в соответствии с допустимыми ограничениями, приписываемыми законом, и необходимо в демократическом обществе для узко и четко определенных целей. Только бесспорные императивные нормы могут оправдать вмешательство в осуществление свободы ассоциаций в соответствии с Европейской Конвенцией.⁹⁶

104. Венецианская комиссия подтверждает, как и в своем предыдущем заключении по Беларуси, что политическая речь обладает самой высокой степенью защиты выражения в юриспруденции ЕСПЧ.⁹⁷ Речи защитников прав человека подпадают под категорию политических выступлений, которые могут выражаться не только в вербальной коммуникации, но и в экспрессивном поведении. Четкое понимание значения политической речи можно найти в решении Верховного суда Соединенных Штатов от 1948 года, в котором он заявил: «Дискуссионная речь служит своей высшей демократической цели, когда она вызывает состояние волнения, создает неудовлетворенность существующими условиями, или даже вызывает у людей гнев».⁹⁸

105. Введение уголовной ответственности согласно положениям статьи 193.1 Уголовного кодекса за законную социальную мобилизацию в целях свободы ассоциаций и социального протеста, либо критики политической власти, в виде штрафа или лишения свободы, несовместимо с демократическим обществом, в котором люди имеют право выражать свое мнение как индивидуально, так и совместно с другими.

106. Комитет ООН по правам человека в своем Общем замечании № 34 (июль 2011 года) о свободе убеждений и их выражения отметил, что установление уголовной ответственности за наличие своего мнения несовместимо с пунктом 1 статьи 19 МПГПП (свобода придерживаться своего мнения). «Преследование, запугивание или клеймение человека, включая арест, содержание под стражей, суд или лишение свободы по причинам того мнения, которое он имеет, представляет собой нарушение пункта 1

⁹³ ЕСПЧ, *Chassagnou and Others v. France*, nos. 25088/94, 28331/95 and 28443/95, § 103; ЕСПЧ, *III and Young, James and Webste. V. the United Kingdom*, no. 7601/76; 7806/77, решение от 13 августа 1981 года, параграф 57; ЕСПЧ, *Sigurdur A. Sigurjonsson v. Iceland*, no. 16130/90 Решение от 30 июня 1993 года, параграф 37

⁹⁴ См. Заключение о соответствии стандартам в области прав человека законодательства о НПО Республики Азербайджан, CDL-AD (2011) 035, §66.

⁹⁵ CM/Rec(2007)14 – Рекомендация Комитета Министров государствам –участникам по поводу правового положения НПО в Европе (принята Комитетом Министров 10 октября 2007 года на 1006-м заседании заместителей Министров).

⁹⁶ ЕСПЧ, *Chassagnou and Others v. France*, решение от 29 апреля 1999 года, Заявления № 25088/94, 28331/95 и 28443/95, параграф 113

⁹⁷ Хердис Торгеирсдоттир, Журналистика, достойная имени: Свобода прессы и утвердительная сторона статьи 10 ЕСПЧ (Брилл 2005).

⁹⁸ Для сравнения, мнение судьи Верховного суда США Уильяма Дугласа в деле *Terminello v. City of Chicago*, 337 U.S. 1, 4 (1948)

статьи 19. Любая форма усилий, предпринимаемых с целью принудить человека иметь определенное мнение или отказаться от него, запрещается».⁹⁹

107. В связи с этим, статья 193.1 представляет серьезную угрозу для права на свободу ассоциации, а также на свободу мнений и их выражения, не в последнюю очередь в то время, когда правозащитные объединения пытаются оказать помощь тем, чьи основные права находятся под угрозой.¹⁰⁰ Член незарегистрированной ассоциации, который принимает участие в оказании правовой помощи жертвам нарушений прав человека или говорит от их имени, может быть подвергнут наказанию в соответствии со статьей 193.1 в виде штрафа или двух лет лишения свободы.

108. Венецианская комиссия полагает, что только одним своим существованием статья 193.1 уже оказывает сдерживающий эффект на деятельность НПО, ее членов и ее лидеров. Это запугивает социальную мобилизацию и гражданскую активность на форуме неправительственных организаций и таким образом может препятствовать работе защитников прав человека.

109. Венецианская комиссия считает, что статья 193.1 проникает в мысли и намерения активистов, даже не будучи приведенной в исполнение. А в случае ее приведения в исполнение Венецианская комиссия полагает, что ограничение будет настолько сильным, что не только ограничит свободу ассоциаций, но и свободу мнений и их выражения до неоправданной степени.

VI. Выводы

110. Будучи участницей МПГПП, Беларусь обязана уважать и защищать фундаментальные права, такие как свобода выражения мнений (статья 19), свобода ассоциаций (статья 22) и все другие права, закрепленные в Пакте.

111. Поскольку Беларусь является страной-кандидатом на членство в Совете Европы и ассоциированным членом Венецианской комиссии, прецедентное право ЕСПЧ является подходящим критерием оценки соответствия оспариваемого поведения белорусских государственных органов европейским стандартам прав человека и международным договорам по правам человека, ратифицированным страной.¹⁰¹

112. Права на свободу ассоциации и свободу выражения мнений имеют первостепенное значение в любом демократическом обществе, и любое их ограничение должно быть строго оправдано.¹⁰²

113. По мнению Венецианской комиссии, установление статьей 193.1 Уголовного кодекса наказания за действия, связанные с организацией либо руководством объединением на том основании, что оно не прошло государственную регистрацию, не соответствует строгим критериям, предусмотренным статьями 22.2 и 19.2 МПГПП, а также 11.2 и 10.2 ЕСПЧ. Это делает деятельность незарегистрированных объединений по сути невозможной и, следовательно, в сущности ограничивает право на свободу ассоциаций.

114. Введение уголовной ответственности согласно положениям статьи 193.1 Уголовного кодекса за законную социальную мобилизацию в целях свободы ассоциаций и социального протеста, либо критики

⁹⁹ Комитет ООН по правам человека, сто вторая сессия, Женева, 11-29 июля 2011 года.

¹⁰⁰ <http://spring96.org/en/news/44052>

¹⁰¹ См. Заключение о соответствии универсальным стандартам в области прав человека официального предупреждения, вынесенного Министерством юстиции Республики Беларусь Белорусской ассоциации журналистов, CDL-AD (2010)053rev; Заключение о соответствии универсальным стандартам в области прав человека Предупреждения, вынесенного Министерством юстиции Республики Беларусь Белорусскому Хельсинскому Комитету, CDL-AD (2011)026

¹⁰² См. Заключение о соответствии универсальным стандартам в области прав человека официального предупреждения, вынесенного Министерством юстиции Республики Беларусь Белорусской ассоциации журналистов, CDL-AD (2010)053rev, §105; Заключение о соответствии универсальным стандартам в области прав человека Предупреждения, вынесенного Министерством юстиции Республики Беларусь Белорусскому Хельсинскому Комитету, CDL-AD (2011)026

политической власти, в виде штрафа или лишения свободы, несовместимо с демократическим обществом, в котором люди имеют право выражать свое мнение как индивидуально, так и совместно с другими.

115. Учитывая ухудшение положения защитников прав человека в Беларуси, особенно в последние месяцы, наряду с развитием правовой базы в Беларуси в отношении НПО в последнее десятилетие, принятие статьи 193.1 может служить целью криминализации социального протеста и легализовать реакцию правительства на социальные волнения. Произвольное использование существующей правовой базы для криминализации усилий гражданского общества в попытке оказать влияние на свои собственные условия и будущее является неприемлемым с точки зрения демократических принципов и прав человека.

116. Венецианская комиссия повторяет, что Республика Беларусь, будучи участником МПГПП, обязана принять меры для претворения в жизнь основных прав, которые она обязалась обеспечивать всем находящимся в пределах ее территории. Это требование является абсолютным обязательством и вступает в силу немедленно. Невыполнение этого обязательства не может быть оправдано ссылкой на политические, социальные, культурные или экономические соображения в рамках государства.¹⁰³ Комиссия также напоминает, что прецедентное право ЕСПЧ создает соответствующие рамки для содержания и объема этого обязательства.

117. Венецианская комиссия подтверждает свою готовность, как и ранее, оказать содействие белорусским властям в вопросах, касающихся прав человека.

¹⁰³ ССРР/С/21/Rev.1/Add.13 Общий комментарий Комитета по правам человека №31 (80), принят 29 марта 2004 года (2187-е заседание), параграф 14