



Международный пакт о гражданских и политических правах

Distr.: General
2 October 2019
Russian
Original: English

Комитет по правам человека

Соображения, принятые Комитетом в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола относительно сообщения № 2416/2014* **

<i>Сообщение представлено:</i>	Бакытгуль Сулейменовой (представлена адвокатом Бахытжан Торегожиной)
<i>Предполагаемая жертва:</i>	автор сообщения
<i>Государство-участник:</i>	Казахстан
<i>Дата сообщения:</i>	10 мая 2014 года (первоначальное представление)
<i>Справочная документация:</i>	решение, принятое в соответствии с правилом 97 правил процедуры Комитета (ныне правило 92), препровожденное государству-участнику 10 июня 2014 года (в виде документа не издавалось)
<i>Дата принятия Соображений:</i>	17 июля 2019 года
<i>Тема сообщения:</i>	задержание и осуждение за административное нарушение; наложение штрафа за проведение несанкционированного массового мероприятия
<i>Процедурные вопросы:</i>	исчерпание внутренних средств правовой защиты; обоснованность утверждений
<i>Вопросы существа:</i>	свобода ассоциации; свобода выражения мнений; право на справедливое судебное разбирательство
<i>Статьи Пакта:</i>	14, 19 (пункт 2) и 21
<i>Статьи Факультативного протокола:</i>	2 и 5

* Приняты Комитетом на его 126-й сессии (1–26 июля 2019 года).

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



1. Автор сообщения является Бакытгуль Сулейменова¹, гражданка Казахстана, родившаяся в 1959 году. Она утверждает, что государство-участник нарушило ее права, предусмотренные статьей 14, пунктом 2 статьи 19 и статьей 21 Пакта. Факультативный протокол вступил в силу для государства-участника 30 сентября 2009 года. Автор представлена адвокатом.

Факты в изложении автора

2.1 1 октября 2013 года автор вместе примерно с 200 другими лицами прибыла в Астану², где они собрались перед Домом правительства, для того чтобы вручить их петицию Президенту Казахстана. Петиция касалась жилищных проблем и деятельности недобросовестных банков и кредитных учреждений в Казахстане. Эта акция была заранее спланирована общественным движением «Оставим народу жилье!». Власти были проинформированы о ней через Интернет и телеграммой.

2.2 В тот же день к собравшимся вышли два должностных лица (один из которых являлся первым заместителем Министра регионального развития) и пообещали до обеда объявить решение властей. Собравшиеся, которые вели себя мирно, оставались возле Дома правительства. К 16 ч 00 мин никто из представителей правительства к ним не вышел, и собравшиеся начали скандировать: «Назарбаев, помоги!». После этого полиция начала арестовывать людей и доставлять их в различные отделения Министерства внутренних дел в Астане.

2.3 Автор также была задержана. В тот же день она предстала перед Специализированным межрайонным административным судом Астаны. Она была признана виновной в участии в несанкционированном массовом мероприятии в соответствии с Законом «О порядке организации и проведения мирных собраний, массовых митингов, шествий, пикетов и демонстраций» и частью 3 статьи 373 Кодекса об административных правонарушениях³, и ей был назначен штраф в размере 18 520 тенге (около 50 долл. США).

2.4 3 октября 2013 года автор обжаловала решение Административного районного суда в Минском городском суде Астаны; однако ее апелляционная жалоба была отклонена 21 октября 2013 года.

2.5 Пытаясь впоследствии оспорить решение от 1 октября 2013 года, она подала две жалобы: 22 января 2014 года – в прокуратуру Астаны, и 14 марта 2014 года – в Генеральную прокуратуру в рамках надзорного производства. Ее жалобы были отклонены прокуратурой Астаны 24 февраля 2014 года в Астане и Генеральной прокуратурой 24 апреля 2014 года. Она поясняет, что исчерпала все внутренние средства правовой защиты.

Жалоба

3.1 Автор утверждает, что государство-участник нарушило ее права, предусмотренные статьей 14, пунктом 2 статьи 19 и статьей 21 Пакта. Правительству было известно о том, что группа людей планирует вручить петицию Президенту, но власти проигнорировали собрание и не смогли наладить надлежащее общение с собравшимися. По мнению автора, право на обращение к Президенту и привлечение его внимания к социальным проблемам не может рассматриваться как нарушение закона. Митинг у Дома правительства проходил мирно и не представлял угрозы для интересов государственной или общественной безопасности, здоровья, нравственности населения, прав и свобод других лиц. Более того, собравшимся было предложено дождаться решения возле Дома правительства. Тем не менее просьбы собравшихся были проигнорированы, а люди были задержаны полицией с применением насилия и оштрафованы либо подвергнуты административному аресту.

¹ Автор является гражданским активистом, членом общественного движения «Оставим народу жилье!».

² 27 марта 2019 года Астана была переименована в Нур-Султан.

³ С неофициальным переводом на английский язык можно ознакомиться по адресу http://adilet.zan.kz/eng/docs/K010000155_.

3.2 Автор заявляет, что в ее случае вынесенный обвинительный приговор и наложенные административные санкции явились следствием проведения ею публичного собрания, которое не было разрешено местными властями. Она утверждает, что с учетом этих обстоятельств ее осуждение представляет собой ограничение ее права на свободу собраний. Она заявляет, что такие ограничения несовместимы со статьей 21 Пакта.

3.3 Автор отмечает, что в соответствии с правовой практикой Комитета любые ограничения права на свободу собраний должны подпадать под допустимые ограничения, предусмотренные статьей 21 Пакта. Она далее заявляет, что полиция и суды не представили никаких обоснований введения ограничений в отношении ее права на свободу собраний, вследствие чего наложенные на нее административные санкции представляют собой неоправданное ограничение ее права на свободу собраний, которое гарантируется статьей 21 Пакта.

3.4 Автор просит Комитет настоятельно призвать государство-участник привлечь к ответственности лиц, виновных в нарушении ее прав и компенсировать ей моральный вред; обеспечить снятие необоснованных ограничений на свободу собраний и свободу выражения мнений и привести соответствующее законодательство в соответствие с пунктом 2 статьи 19 и статьей 21 Пакта; и гарантировать, что организация мирных собраний и выражение мнений не будет влечь за собой наказания.

Замечания государства-участника относительно приемлемости сообщения

4.1 В вербальной ноте от 28 января 2015 года государство-участник представило свои замечания относительно приемлемости сообщения, заявив, что сообщение является неприемлемым и необоснованным согласно пункту 2 b) статьи 5 Факультативного протокола. Государство-участник утверждает, что статья 40 Кодекса об административных правонарушениях предусматривает исключительную процедуру, в соответствии с которой автор могла бы просить Генерального прокурора инициировать надзорное производство по ее административному делу в Верховном суде. Тот факт, что автор не воспользовалась этой процедурой, означает, что она не исчерпала внутренние средства правовой защиты.

4.2 Государство-участник напоминает, что пользование правами, закрепленными в статьях 19 и 21 Пакта, может подлежать некоторым ограничениям. Заявляя, что свобода мирных собраний в Казахстане не запрещена, государство-участник поясняет, что существует определенная процедура, которой необходимо следовать для целей организации собрания. Государство-участник ссылается на статьи 2, 7 и 10 Закона «О порядке организации и проведения мирных собраний, массовых митингов, шествий, пикетов и демонстраций», в соответствии с которыми организаторам предписано запрашивать разрешение местных исполнительных органов на проведение собрания; местные органы власти могут запретить проведение массового мероприятия, которое преследует незаконные цели или проведение которого создает угрозу для общественного порядка и безопасности граждан; при этом местные органы власти могут устанавливать дополнительные требования для проведения массовых мероприятий. Автор не получила соответствующего разрешения. В связи с этим она была наказана за нарушение порядка проведения собрания.

4.3 Государство-участник утверждает, что национальные суды тщательно оценили заявления автора о том, что она не совершает каких-либо незаконных действий, и признало их необоснованными. Суды приняли во внимание обстоятельства по делу автора и сочли, что вынесенное ей наказание находится в пределах, установленных в пункте 3 статьи 373 Кодекса об административных правонарушениях.

Комментарии автора по замечаниям государства-участника относительно приемлемости сообщения

5.1 3 февраля 2015 года автор оспорила замечания государства-участника как необоснованные. Автор утверждает, что она исчерпала все имеющиеся внутренние средства правовой защиты, включая представление в Генеральную прокуратуру ходатайства о возбуждении надзорной процедуры в Верховном суде, хотя средство

правовой защиты не является эффективным. Она подчеркивает, что этот довод государства-участника, не является убедительным.

5.2 Автор заявляет, что, хотя, по мнению государства-участника, права, предусмотренные статьями 19 и 21 Пакта, в Казахстане гарантируются и могут быть ограничены только при определенных обстоятельствах, государство-участник не объяснило, по какой причине было необходимо наложить на нее административный штраф.

5.3 Автор утверждает, что суды, в нарушение статьи 14 Пакта, не были беспристрастными, не приняли во внимание ходатайства автора и проигнорировали положения Пакта.

Замечания государства-участника относительно приемлемости сообщения

6. 17 апреля 2015 года государство-участник представило свои замечания по существу. Оно утверждает, что в данном деле права автора согласно статьям 14, 19 и 21 Пакта нарушены не были. Оно также повторяет свой довод о неприемлемости.

Комментарии автора по замечаниям государства-участника относительно существа сообщения

7.1 22 мая 2015 года автор представила комментарии по замечаниям государства-участника. Она утверждает, что, согласно международным обязательствам государства-участника, любые ограничения на свободу собраний должны быть соразмерными и вводятся с учетом конкретных обстоятельств в каждом случае, что вмешательство властей в процесс организации публичных мероприятий должно быть сведено к минимуму и что принудительное ограничение права на проведение собраний должно быть крайней мерой. Автор утверждает, что государство-участник игнорирует и нарушает эти принципы.

7.2 Автор ссылается на замечания Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации о том, что закон является выражением воли народов и поэтому призван служить народу. Верховенство права подразумевает, что люди могут свободно пользоваться своими правами человека без предварительного разрешения государственных органов (A/HRC/29/25/Add.2, пункт 91).

7.3 Автор также повторяет ее утверждения о том, что были нарушены ее права, предусмотренные статьей 14, пунктом 2 статьи 19 и статьей 21 Пакта.

Вопросы и процедура их рассмотрения в Комитете

Рассмотрение вопроса о приемлемости

8.1 Прежде чем рассматривать какую-либо жалобу, содержащуюся в сообщении, Комитет должен согласно правилу 97 своих правил процедуры решить вопрос о том, является ли данное сообщение приемлемым в соответствии с Факультативным протоколом.

8.2 Согласно пункту 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.

8.3 Комитет принимает к сведению утверждение автора о том, что все доступные внутренние средства правовой защиты были исчерпаны. Он также принимает к сведению замечание государства-участника о том, что автор не обращалась к Генеральному прокурору с ходатайством о возбуждении процедуры пересмотра в порядке надзора в Верховном суде и что она не исчерпала внутренние средства правовой защиты. В этой связи Комитет отмечает, что автор представила два ходатайства на возбуждение надзорного производства в Генеральную прокуратуру – 22 января 2014 года и 14 марта 2014 года. Ее ходатайства были отклонены прокуратурой Астаны 24 февраля 2014 года в Астане и Генеральной прокуратурой

24 апреля 2014 года. Комитет далее ссылается на свои решения, согласно которым подача в суд или прокуратуру ходатайства о возбуждении процедуры пересмотра в порядке надзора вступивших в силу решений суда представляет собой чрезвычайное средство правовой защиты и что оно зависит от дискреционных полномочий судьи или прокурора, и поэтому государство-участник должно продемонстрировать наличие разумных оснований полагать, что такие ходатайства обеспечат эффективное средство правовой защиты в обстоятельствах конкретного дела⁴. В данном случае Комитет отмечает, что государство-участник не продемонстрировало, что ходатайства в рамках процедуры пересмотра в порядке надзора были успешными в случаях, касающихся свободы выражения мнений и свободы собраний. Соответственно, Комитет считает, что требования пункта 2 b) статьи 5 Факультативного протокола не препятствуют рассмотрению им настоящего сообщения.

8.4 Комитет принимает к сведению утверждение автора о том, что ее права по статье 14 Пакта были нарушены из-за предвзятости и обвинительного подхода суда при рассмотрении ее дела. В отсутствие какой-либо иной соответствующей информации в этом отношении Комитет считает, что автору не удалось в достаточной степени обосновать это утверждение для целей приемлемости. Соответственно, он признает сообщение в этой части неприемлемым согласно статье 2 Факультативного протокола.

8.5 Комитет полагает, что автор в достаточной степени обосновал ее утверждения по пункту 2 статьи 19 и статье 21 Пакта для целей приемлемости своего сообщения. Исходя из этого, он объявляет их приемлемыми и приступает к их рассмотрению по существу.

Рассмотрение сообщения по существу

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

9.2 Комитет принимает к сведению утверждение автора о том, что, подвергнув ее административному задержанию, государство-участник нарушило ее права на свободу выражения мнений и собраний. Автор утверждает, что она была задержана в ходе мирной протестной акции, проведенной в порядке «прямого и незамедлительного» реагирования на отсутствие обещанного властями решения в отношении петиции против нарушения жилищных прав. Государство-участник утверждает, что автор была задержана за участие в несанкционированном публичном мероприятии.

9.3 Комитет отмечает, что наказание автора за выражение своих мнений путем участия в публичных протестах ущемляет ее право на распространение информации и идей любого рода, как это предусмотрено в пункте 2 статьи 19 Пакта. Комитет напоминает, что пункт 3 статьи 19 Пакта допускает некоторые ограничения, но только те, которые предусмотрены законом и необходимы для уважения прав и репутации других лиц и для охраны государственной безопасности или общественного порядка (*ordre public*) либо здоровья и нравственности населения. Комитет ссылается на свое замечание общего порядка № 34 (2011) о свободе мнений и их свободного выражения, в котором он заявил, что эти свободы являются необходимыми условиями для всестороннего развития личности и имеют важнейшее значение для любого общества. Эти свободы являются краеугольным камнем любого свободного и демократического общества. Любое ограничение в отношении осуществления этих свобод должно соответствовать строгим критериям необходимости и соразмерности. Ограничения должны применяться только для тех целей, для которых они были предписаны, и должны быть непосредственно связаны с конкретной потребностью,

⁴ См. *Гелазускас против Литвы* (CCPR/C/77/D/836/1998), пункт 7.2; *Секерко против Беларуси* (CCPR/C/109/D/1851/2008), пункт 8.3; *Алексеев против Российской Федерации* (CCPR/C/109/D/1873/2009), пункт 8.4; *Лозенко против Беларуси* (CCPR/C/112/D/1929/2010), пункт 6.3; *Судаленко против Беларуси* (CCPR/C/115/D/2016/2010), пункт 7.3; *Е.З. против Казахстана* (CCPR/C/113/D/2021/2010), пункт 7.3; *Поплавный и Судаленко против Беларуси* (CCPR/C/118/D/2139/2012), пункт 7.3; и *Свиридов против Казахстана* (CCPR/C/120/D/2158/2012), пункт 9.3.

для удовлетворения которой они были предназначены. Комитет напоминает, что именно государство-участник должно продемонстрировать, что ограничения прав автора по статье 19 являются необходимыми и соразмерными⁵.

9.4 Комитет напоминает, что право на мирные собрания, гарантируемое статьей 21 Пакта, является одним из основных прав человека, которое выступает неотъемлемым элементом публичного выражения мнений и убеждений личности и необходимо в демократическом обществе⁶. Это право предполагает возможность организации и участия в мирных собраниях в общественных местах. Организаторы собрания обычно имеют право выбирать место, в котором их может увидеть и услышать их целевая аудитория, и какое-либо ограничение этого права является недопустимым, за исключением случаев, когда а) оно налагается в соответствии с законом; и б) является необходимым в демократическом обществе, отвечая интересам государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Когда государство-участник налагает ограничения с целью увязать право человека на мирные собрания с вышеупомянутыми общими интересами, оно должно руководствоваться целью содействовать осуществлению данного права, а не стремиться избыточно или несоразмерно ограничивать его⁷. Таким образом, государство-участник обязано обосновать необходимость ограничения права, гарантируемого статьей 21 Пакта, и доказать, что такое ограничение не является несоразмерным препятствием для осуществления этого права⁸.

9.5 Комитет отмечает, что требование уведомлять власти о планируемом мирном собрании или запрашивать разрешение на проведение такого публичного мероприятия, если такое разрешение выдается в установленном порядке, само по себе не является нарушением статьи 21, если его применение согласуется с положениями Пакта. В то же время режимы выдачи разрешений, в рамках которых власти имеют широкие дискреционные полномочия в отношении выдачи разрешения на проведение собраний, не должны применяться в качестве общего правила (CCPR/C/MAR/CO/6, пункты 45–46; и CCPR/C/CMR/CO/5, пункты 41–42). Во всех случаях в ситуациях, когда используется процедура подачи уведомления или получения разрешения, она не должна быть чрезмерно обременительной⁹. Даже в тех случаях, когда уведомление о собрании не подавалось, а разрешение на его проведение не запрашивалось, любое вмешательство в право на мирные собрания должно быть обосновано в соответствии со вторым предложением статьи 21.

9.6 Комитет принимает к сведению утверждение автора о том, что власти и суды государства-участника не обосновали наложение административного штрафа за участие в мирном, хотя и несанкционированном, собрании. Комитет также принимает к сведению заявление государства-участника о том, что это ограничение было наложено на автора в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях и положениями Закона «О порядке организации и проведения мирных собраний, массовых митингов, шествий, пикетов и демонстраций». Комитет также принимает к сведению аргумент государства-участника о том, что требование о подаче соответствующей просьбы имеет целью защиту общественного порядка а также прав и свобод других граждан. Вместе с тем Комитет отмечает далее утверждение автора о том, что, хотя это ограничение, возможно, и было законным в соответствии с внутренним законодательством, ее задержание и осуждение не были необходимы в демократическом обществе для достижения законных целей, на которые ссылается государство-участник. Автор далее заявляет, что протестная акция как реакция на серьезную проблему – игнорирование властями жилищного положения своих граждан и недобросовестность банков и кредитных учреждений –

⁵ См., например, *Пивонос против Беларуси* (CCPR/C/106/D/1830/2008), пункт 9.3; и *Олешкевич против Беларуси* (CCPR/C/107/D/1785/2008), пункт 8.5.

⁶ См., например, *Король против Беларуси* (CCPR/C/117/D/2089/2011), пункт 7.5.

⁷ Там же.

⁸ См. *Поплавный против Беларуси* (CCPR/C/115/D/2019/2010), пункт 8.4.

⁹ См., например, *Поляков против Беларуси* (CCPR/C/111/D/2030/2011), пункт 8.3.

проходила мирно и не причиняла никакого вреда и не представляла угрозы для кого бы то ни было или чего бы то ни было.

9.7 Комитет отмечает, что государство-участник исходило только из положений Закона «О массовых мероприятиях», который предусматривает представление запроса за 10 дней до проведения собрания и получение соответствующего разрешения местных исполнительных органов, что уже само по себе ограничивает право на мирные собрания. Для того чтобы соответствовать положениям Пакта, ограничения данного права, даже если они разрешены внутренним законодательством, должны также отвечать критериям, содержащимся во втором предложении статьи 21 Пакта. Комитет отмечает, что государство-участник не доказало, что наложение на автора административного штрафа за участие в мирном общественном протесте было необходимо в демократическом обществе для достижения законной цели или было соразмерно такой цели в соответствии с жесткими требованиями, предусмотренными во втором предложении статьи 21 Пакта. По этим причинам Комитет приходит к выводу, что государство-участник нарушило статью 21 Пакта.

9.8 Аналогичным образом ввиду ограничения права автора на свободу выражения мнений и в отсутствие какой-либо соответствующей информации от государства-участника, подтверждающей соблюдение ограничений, налагаемых в соответствии с положениями пункта 3 статьи 19 Пакта, Комитет приходит к выводу о нарушении прав автора по пункту 2 статьи 19 Пакта.

10. Комитет, действуя на основании пункта 4 статьи 5 Факультативного протокола, приходит к мнению о том, что факты, которыми он располагает, свидетельствуют о нарушении государством-участником пункта 2 статьи 19 и статьи 21 Пакта.

11. Согласно пункту 3 а) статьи 2 Пакта государство-участник обязано предоставить автору эффективное средство правовой защиты. В частности, оно должно предоставить полное возмещение лицам, чьи права, гарантируемые Пактом, были нарушены. Соответственно, государство-участник обязано, в частности, предоставить автору адекватную компенсацию и возмещение любых понесенных ею судебных издержек. Государство-участник также обязано принять все необходимые меры для недопущения подобных нарушений в будущем. В этой связи Комитет вновь заявляет, что в соответствии со своими обязательствами по пункту 2 статьи 2 Пакта государству-участнику следует пересмотреть свое законодательство с целью обеспечения того, чтобы предусмотренные статьей 21 Пакта права, включая право на организацию и проведение мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций, могли в полной мере осуществляться в государстве-участнике.

12. С учетом того, что, присоединившись к Факультативному протоколу, государство-участник признало компетенцию Комитета определять наличие или отсутствие нарушения Пакта и что согласно статье 2 Пакта государство-участник обязалось обеспечивать всем находящимся в пределах его территории или под его юрисдикцией лицам права, признаваемые Пактом, и предоставлять им эффективное средство правовой защиты в случае установления факта нарушения, Комитет хотел бы получить от государства-участника в течение 180 дней информацию о принятых им мерах по выполнению настоящих Соображений Комитета. Государству-участнику также предлагается обнародовать настоящие Соображения и широко распространить их на официальных языках государства-участника.