



Международный пакт о гражданских и политических правах

Distr.: General
22 May 2023
Russian
Original: English

Комитет по правам человека

Соображения, принятые Комитетом в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола относительно сообщения № 2545/2015* **

<i>Сообщение представлено:</i>	Диной Байдильдаевой (представлена неправительственной организацией «Ар.Рух.Хак»)
<i>Предполагаемая жертва:</i>	автор сообщения
<i>Государство-участник:</i>	Казахстан
<i>Дата сообщения:</i>	2 сентября 2014 года (первоначальное представление)
<i>Справочная документация:</i>	решение, принятое в соответствии с правилом 92 правил процедуры Комитета, препровожденное государству-участнику 22 января 2015 года (в виде документа не издавалось)
<i>Дата принятия Соображений:</i>	10 марта 2023 года
<i>Тема сообщения:</i>	правовая санкция в отношении автора за одиночный пикет
<i>Процедурные вопросы:</i>	исчерпание внутренних средств правовой защиты; необоснованность утверждений
<i>Вопросы существа:</i>	свобода выражения мнений
<i>Статьи Пакта:</i>	19 и 21
<i>Статьи Факультативного протокола:</i>	2 и 5

1. Автором сообщения является Дина Байдильдаева, гражданка Казахстана, 1990 года рождения. Она утверждает, что государство-участник нарушило ее права, предусмотренные статьями 19 и 21 Пакта. Факультативный протокол вступил в силу для государства-участника 30 сентября 2009 года. Автор представлена неправительственной организацией.

* Приняты Комитетом на его 137-й сессии (27 февраля — 24 марта 2023 года).

** В рассмотрении настоящего сообщения приняли участие следующие члены Комитета: Тания Мария Абдо Рочоль, Вафа Ашраф Мохаррам Бассим, Родриго А. Карасо, Ивонн Дондерс, Махджуб эль-Хайба, Карлос Гомес Мартинес, Лоренс Р. Хелфер, Марсия В. Дж. Кран, Бакр Вали Ндиай, Эрнан Кесада Кабрера, Жозе Мануэл Сантуш Паиш, Чхангрок Со, Тияна Шурлан, Кобойя Чамджа Кпача, Тэрая Кодзи, Элен Тигруджа и Имэру Тэмэрэт Йыгэзу.



Факты в изложении автора

2.1 Автор является журналистом и блогером. 8 февраля 2014 года она провела одиночный пикет на площади Республики в Алматы, держа плакат с требованием освободить ее коллег, арестованных за освещение работы акима (мэра) Алматы, приходившегося племянником президенту Казахстана. Автор также высказала критику в адрес акима за то, что в его графике не было официально выделено время для встреч с общественностью. Ее акция протеста носила мирный характер и продолжалась в течение 15 минут. Она была задержана сотрудниками полиции и обвинена в нарушении статьи 373.1 Кодекса об административных правонарушениях.

2.2 21 февраля 2014 года Специализированный межрайонный административный суд города Алматы признал автора виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного статьей 373.1 Кодекса об административных правонарушениях (нарушение законодательства об организации и проведении мирных собраний), и назначил ей административное наказание в виде предупреждения.

2.3 В неуказанную дату автор подала апелляцию в Алматинский городской суд. Ее апелляция была отклонена 11 марта 2014 года.

2.4 9 апреля 2014 года автор направила надзорные жалобы прокурору города Алматы, а 5 мая 2014 года — в Генеральную прокуратуру; однако обе жалобы были отклонены соответственно 16 апреля 2014 года и 14 июля 2014 года (последняя — заместителем Генерального прокурора).

2.5 Автор утверждает, что она исчерпала все доступные внутренние средства правовой защиты.

Жалоба

3.1 Автор утверждает, что ее права, предусмотренные пунктом 2 статьи 19 и статьей 21 Пакта, были нарушены. Она утверждает, что, согласно внутреннему законодательству, для проведения одиночного пикета не требуется разрешения властей.

3.2 Автор просит Комитет рекомендовать государству-участнику: а) привлечь к ответственности лиц, виновных в нарушении ее прав; б) предоставить ей компенсацию, включая судебные издержки; в) принять меры по отмене существующих в законодательстве Казахстана и противоречащих статьям 19 и 21 Пакта ограничений права на свободу выражения мнения и права на мирные собрания; и d) обеспечить, чтобы проведение мирных протестов не влекло за собой необоснованного вмешательства властей или преследования организаторов и участников.

Замечания государства-участника относительно приемлемости сообщения

4.1 Государство-участник представило свои замечания относительно приемлемости сообщения в вербальной ноте от 7 апреля 2015 года. Государство-участник считает, что автор не смогла в достаточной степени обосновать свои утверждения и что поэтому сообщение следует признать неприемлемым. Государство-участник отмечает, что примерно в полдень 8 февраля 2014 года автор, являющаяся редактором Радио Азаттык, без получения предварительного разрешения и с целью привлечения внимания окружающих провела одиночную публичную акцию протеста против ареста нескольких блогеров, держа в руках плакат и выкрикивая лозунги.

4.2 Государство-участник отмечает, что Специализированный межрайонный административный суд города Алматы признал автора виновной в нарушении статьи 373.1 Кодекса об административных правонарушениях и назначил ей административное наказание в виде предупреждения. Впоследствии приговор был оставлен в силе Алматинским городским судом. Прокурор города Алматы и заместитель Генерального прокурора отклонили ходатайства автора о пересмотре судебного решения в порядке надзора.

4.3 Государство-участник также отмечает, что автор не отрицает проведения ею несанкционированного одиночного пикета 8 февраля 2014 года и что она утверждает, что ее действия не нарушали закон, поскольку от нее не требовалось получения разрешения на проведение такого пикета, и что в аналогичном деле от 4 февраля 2014 года, возбужденном против другого лица, суд города Астаны снял с ответчика все обвинения.

4.4 Государство-участник утверждает, что пункт 2 статьи 19 Пакта гарантирует свободу выражения мнений, которая включает свободу искать, получать и распространять информацию. В то же время пункт 3 статьи 19 допускает некоторые ограничения, предусмотренные законом и необходимые для уважения прав и репутации других лиц, а также для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения. Аналогичным образом статья 21 Пакта защищает право на мирные собрания, которое не может быть ограничено, за исключением случаев, когда ограничения применяются в соответствии с законом и необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья или нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Государство-участник утверждает, что положения статей 19 и 21 Пакта полностью отражены во внутреннем законодательстве Казахстана. Право на мирные собрания гарантируется статьей 32 Конституции и может быть ограничено только в интересах национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья населения или защиты прав и свобод других лиц. Государство-участник отмечает, что в соответствии со статьей 2 закона «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан» перед проведением таких мероприятий необходимо получить разрешение уполномоченного государственного органа. Кроме того, согласно статье 9 вышеупомянутого закона лица, нарушившие установленный порядок, несут ответственность в соответствии с законодательством.

4.5 Государство-участник признает, что свобода собраний является демократическим проявлением политической активности, и заявляет, что Конституция Казахстана гарантирует реализацию и защиту этого неотъемлемого права. Однако оно отмечает, что реализация прав одними лицами не должна приводить к нарушению прав других. Оно ссылается на Руководящие принципы в отношении свободы мирных собраний, которые изданы Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и в которых признается необходимость ограничений и исключений в отношении осуществления права на мирные собрания. Государство-участник отмечает, что во всех развитых демократических странах право на мирные собрания ограничивается законами, предусматривающими особые условия для его реализации. Так, для обеспечения прав и свобод других лиц, общественной безопасности, нормального функционирования транспорта и сохранности инфраструктуры органы местного самоуправления в Казахстане определили специально отведенные места, где могут проводиться негосударственные общественные мероприятия.

4.6 По мнению государства-участника, проведение стихийных несанкционированных публичных собраний и громкое скандирование лозунгов в местах массового скопления людей или на оживленных автомагистралях может спровоцировать активные противоправные действия со стороны других представителей общественности, нарушая при этом покой и безопасность окружающих. Государство-участник утверждает, что действия автора могли привести к массовым нарушениям общественного порядка и поставить под угрозу здоровье и безопасность участников и других представителей общественности. Однако благодаря своевременному вмешательству полиции удалось пресечь противоправные действия автора и предотвратить возможность наступления тяжких последствий.

4.7 Государство-участник утверждает далее, что оно изучило практику ряда других стран и пришло к выводу, что в некоторых странах ограничения на проведение общественных мероприятий являются еще более строгими, чем в Казахстане. В Нью-Йорке, например, необходимо запросить разрешение за 45 дней до проведения мероприятия и указать маршрут шествия или место проведения. Городские власти

имеют право изменить место проведения мероприятия, если сочтут предлагаемое место неприемлемым. В некоторых странах, например в Швеции, имеется черный список организаторов ранее запрещенных или разогнанных демонстраций. Во Франции местные власти имеют право запретить демонстрацию любого рода. В Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии власти имеют право вводить временные запреты, а уличные мероприятия разрешаются только после получения разрешения от полиции. В Германии для проведения любого массового мероприятия, митинга или демонстрации как в помещении, так и на улице требуется разрешение властей. В связи с этим государство-участник делает вывод о том, что его регулирование мирных собраний соответствует международному праву и практике других демократических стран.

4.8 Государство-участник отмечает, что, вопреки тому, что утверждает автор в Комитете, она была привлечена к административной ответственности не за осуществление своего права на свободу выражения мнения, а за нарушение требований, установленных национальным законодательством в отношении проведения пикета. Государство-участник отвергает утверждение автора о том, что в другом аналогичном деле с ответчика были сняты все обвинения. По данным государства-участника, 13 января 2014 года Специализированный межрайонный административный суд города Астаны приговорил Н. М. к штрафу за одиночный пикет. 4 февраля 2014 года суд города Астаны отменил решение суда первой инстанции в связи с отсутствием состава преступления в действиях ответчика. Однако 27 августа 2014 года судебная коллегия по гражданским и административным делам Верховного суда отменила, по апелляции Генеральной прокуратуры, решение Астанинского городского суда и оставила в силе постановление Специализированного межрайонного административного суда города Астаны. Таким образом, Верховный суд пришел к выводу о том, что для проведения одиночных пикетов требуется предварительное разрешение местных властей.

4.9 Государство-участник также отвергает довод автора о том, что согласно внутреннему законодательству для одиночного пикета не требуется разрешения властей. Оно отмечает, что в соответствии со статьей 1 закона «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан» пикетирование рассматривается как форма выражения общественных и личных интересов и протеста. Кроме того, статья 373 Кодекса об административных правонарушениях предусматривает юридическую ответственность любого лица, нарушившего законодательство об организации и проведении мирных собраний. Таким образом, количество участников пикета не влияет на необходимость соблюдения требований законодательства, регламентирующего проведение акций протеста, к которым относятся и одиночные пикеты. Государство-участник также отмечает, что законодательство не проводит различия между одиночным пикетом и собранием, митингом, шествием, пикетом или демонстрацией.

4.10 Наконец, государство-участник оспаривает приемлемость сообщения в связи с неисчерпанием имеющихся внутренних средств правовой защиты. Государство-участник отмечает, что после того, как ходатайство автора о пересмотре в порядке надзора было отклонено заместителем Генерального прокурора, она имела право обратиться с еще одним ходатайством о пересмотре в порядке надзора к Генеральному прокурору. Поэтому государство-участник считает, что автор не исчерпала все имеющиеся внутренние средства правовой защиты и что ее сообщение должно быть признано неприемлемым в соответствии с пунктом 2 b) статьи 5 Факультативного протокола.

Комментарии автора к замечаниям государства-участника в отношении приемлемости сообщения

5.1 13 апреля 2015 года автор представила свои комментарии к замечаниям государства-участника. Она утверждает, что одиночные пикеты не регулируются законом «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан», поскольку согласно статье 2 этого закона заявления о проведении мирных собраний подаются уполномоченными

трудовых коллективов или отдельных групп граждан, что указывает на отсутствие необходимости подачи такого заявления в случае одиночного пикета. Автор утверждает, что действия государства-участника представляют собой попытку подавить любое проявление гражданской активности в стране.

5.2 Автор отмечает, что в Руководстве по свободе мирных собраний Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, принятом Казахстаном вместе с другими государствами-участниками ОБСЕ, право на мирные собрания отнесено к числу основных прав, не требующих разрешения, поскольку должна существовать презумпция в пользу проведения собраний. Государства несут позитивное обязательство содействовать мирным собраниям и защищать их, и любое ограничение этого права должно быть соразмерным; разгон мирного собрания должен быть крайней мерой.

5.3 Автор также отмечает, что, например, в Алматы общественные мероприятия «общественно-политического характера», организуемые негосударственными структурами, могут проводиться только в одном месте — на площади за кинотеатром «Сары-Арка», тогда как все мероприятия, организуемые и проводимые государством, а также мероприятия, не носящие политического характера (например, спортивные мероприятия, соревнования, концерты, деловые мероприятия и ярмарки), могут проводиться в любом подходящем месте.

5.4 Что касается аргумента государства-участника о том, что автор не исчерпала внутренние средства правовой защиты, то автор утверждает, что обращение в прокуратуру не является эффективным средством правовой защиты, которое должно быть исчерпано для целей пункта 2 b) статьи 5 Факультативного протокола. Тем не менее она подала ходатайства прокурору города Алматы и в Генеральную прокуратуру о возбуждении надзорного производства по ее административному делу, но эти заявления были отклонены. Таким образом, все имеющиеся и эффективные средства правовой защиты были исчерпаны.

Дополнительные замечания государства-участника

6. В вербальной ноте от 15 декабря 2022 года государство-участник повторило свои замечания от 7 апреля 2015 года.

Вопросы и процедура их рассмотрения в Комитете

Рассмотрение вопроса о приемлемости

7.1 Прежде чем рассматривать любое содержащееся в сообщении утверждение, Комитет должен в соответствии с правилом 97 своих правил процедуры принять решение о том, является ли данное сообщение приемлемым согласно Факультативному протоколу.

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

7.3 Комитет принимает к сведению аргумент государства-участника о том, что автор не обращалась к Генеральному прокурору с ходатайством о пересмотре решения по ее делу в порядке надзора. Комитет также отмечает, что 9 апреля 2014 года и 5 мая 2014 года автор действительно подавала ходатайства о возбуждении надзорного производства соответственно прокурору города Алматы и в Генеральную прокуратуру и что оба эти заявления были отклонены. Комитет ссылается на свою правовую практику, согласно которой обращение в прокуратуру с ходатайством о пересмотре в порядке надзора вступившего в силу судебного решения, удовлетворение которого зависит от дискреционных полномочий прокурора, не является средством правовой защиты, подлежащим исчерпанию для целей пункта 2 b) статьи 5 Факультативного

протокола¹. Соответственно, Комитет заключает, что положения пункта 2 b) статьи 5 Факультативного протокола не препятствуют рассмотрению им настоящего сообщения.

7.4 Комитет принимает к сведению утверждение автора о том, что ее право на свободу собраний в соответствии со статьей 21 Пакта было произвольно ограничено, поскольку она подверглась наказанию за проведение несанкционированного пикета. Однако Комитет отмечает в этой связи, что автор была единственной участницей пикета. Комитет также отмечает, что, хотя понятие «собрание» подразумевает, что в ходе будет участвовать более одного человека, одно единственное лицо, выражающее протест, пользуется в соответствии с Пактом сопоставимой защитой, например в силу статьи 19². Действительно, согласно практике Комитета³ пикеты с участием одного человека обычно не подпадают под действие статьи 21 Пакта, в которой говорится о праве на мирные собрания, а защищаются статьей 19 Пакта. В связи с этим Комитет приходит к выводу о том, что автор недостаточно обосновала свое утверждение по статье 21 Пакта для целей приемлемости, и поэтому считает его неприемлемой в соответствии со статьями 2 и 5 (пункт 2 b)) Факультативного протокола.

7.5 Комитет считает, что автор в достаточной степени обосновала свое утверждение, затрагивающее вопросы, подпадающие под статью 19 Пакта, для целей приемлемости. Соответственно, он объявляет сообщение приемлемым и переходит к его рассмотрению по существу.

Рассмотрение по существу

8.1 В соответствии с пунктом 1 статьи 5 Факультативного протокола Комитет по правам человека рассмотрел настоящее сообщение с учетом всей информации, представленной ему сторонами.

8.2 Комитет принимает к сведению утверждение автора о том, что ее право на свободу выражения мнения было ограничено незаконно, поскольку она была признана виновной в административном правонарушении и подвергнута наказанию за участие в предполагаемом общественном мероприятии, тогда как, будучи журналистом и блогером, она просто требовала освобождения своих коллег, арестованных за осуществление их профессиональной деятельности, и подвергла критике работу акима Алматы за то, что в его графике не было официально выделено время для встреч с общественностью. Таким образом, Комитету предстоит определить, является ли санкция, примененная к автору местными органами власти, нарушением ее прав по статье 19 Пакта.

8.3 Комитет ссылается на свое замечание общего порядка № 34 (2011) о свободе мнений и их выражения, в котором он среди прочего заявил, что свобода выражения мнений имеет ключевое значение для любого общества и является одним из основополагающих элементов любого свободного и демократического общества (пункт 2). Он отмечает, что пунктом 3 статьи 19 допускаются некоторые ограничения свободы выражения мнений, включая свободу распространять информацию и идеи, но только при том условии, что они установлены законом и являются необходимыми: для а) уважения прав и репутации других лиц; и б) охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения. Любое ограничение, налагаемое на осуществление свободы выражения мнений, не должно быть слишком широким по характеру, т. е. оно должно являться наименее ограничительным инструментом, с помощью которого может быть обеспечена соответствующая защитная функция, и быть соразмерным защищаемому интересу. Принцип соразмерности должен соблюдаться не только в законодательстве, в котором предусматриваются ограничения, но и административными и судебными властями в

¹ *Алексеев против Российской Федерации* (CCPR/C/109/D/1873/2009), п. 8.4; *Жагипаров против Казахстана* (CCPR/C/124/D/2441/2014), п. 12.3; и *Поплавный и Судаленко против Беларуси* (CCPR/C/118/D/2139/2012), п. 7.3.

² Замечание общего порядка № 37 (2020), п. 13.

³ *Левинов против Беларуси* (CCPR/C/117/D/2082/2011), п. 7.7.

процессе применения законодательства⁴. Когда государство-участник ссылается на законные основания при установлении ограничения на свободу выражения мнений, оно должно четко и подробно продемонстрировать реальный характер угрозы любому из указанных в пункте 3 статьи 19 Пакта оснований, возникновение которой приводит к ограничению свободы выражения мнений, а также то, что принятие конкретных мер отвечает критериям необходимости и соразмерности, в частности путем установления прямой и непосредственной связи между формой выражения и угрозой⁵. Комитет напоминает, что именно государство-участник должно продемонстрировать, что ограничения прав автора, предусмотренных статьей 19 Пакта, были необходимы и соразмерны⁶.

8.4 Комитет принимает к сведению заявление государства-участника о том, что автор была привлечена к административной ответственности не за осуществление своего права на свободу выражения мнений, а скорее за нарушение требований, установленных национальным законодательством в отношении проведения пикета, и что, как и в случае других форм публичных протестов, для проведения одиночных пикетов требуется предварительное разрешение местных органов самоуправления. В этой связи Комитет отмечает, что задержание автора, рассмотрение ее дела в суде и, в конечном счете, назначение ей наказания, пусть даже в виде предупреждения, за простую критику работы государственного служащего и требование освободить ее коллег, которые были арестованы за выполнение своей профессиональной деятельности, вызывает серьезные сомнения в необходимости и соразмерности ограничений прав автора в соответствии со статьей 19 Пакта. Комитет также отмечает, что, несмотря на обязанность получать от местных властей предварительное разрешение на проведение одиночных пикетов, государство-участник не привело и не обосновало никаких конкретных причин, подтверждающих необходимость такого ограничения, как того требует пункт 3 статьи 19 Пакта⁷. Государство-участник также не продемонстрировало того, что принятые меры носили наименее ограничительный характер или были соразмерны защищаемому интересу. Комитет считает, что с учетом обстоятельств данного дела ограничения, наложенные на автора, хотя они и были основаны на внутреннем праве, не были оправданными согласно условиям, изложенным в пункте 3 статьи 19 Пакта. Поэтому он приходит к выводу о том, что права автора, предусмотренные пунктом 2 статьи 19 Пакта, были нарушены⁸.

9. Действуя в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола, Комитет заключает, что представленные ему факты свидетельствуют о нарушении государством-участником прав автора, предусмотренных пунктом 2 статьи 19 Пакта.

10. В соответствии с пунктом 3 а) статьи 2 Пакта государство-участник обязано обеспечить автору эффективное средство правовой защиты. Это требует от него полного возмещения ущерба лицам, чьи права, закрепленные в Пакте, были нарушены. Соответственно, государство-участник обязано, в частности, предоставить 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 частности путем пересмотра своего национального законодательства о публичных мероприятиях и практики его осуществления, с тем чтобы привести его в соответствие со своими обязательствами по пункту 2 статьи 2 Пакта, и принять меры, способные обеспечить реализацию прав, признаваемых в статье 19.

11. Принимая во внимание, 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 лицам, находящимся в пределах его территории или под его юрисдикцией, права, признаваемые в Пакте, и предоставлять им эффективные средства правовой защиты в случае установления факта нарушения, Комитет хотел бы

⁴ Замечание общего порядка № 34 (2011), п. 34.

⁵ Там же, пп. 35–36.

⁶ *Андросенко против Беларуси* (CCPR/C/116/D/2092/2011), п. 7.3.

⁷ *Залесская против Беларуси* (CCPR/C/101/D/1604/2007), п. 10.5.

⁸ *Светик против Беларуси* (CCPR/C/81/D/927/2000), п. 7.3; и *Щетко и Щетко против Беларуси* (CCPR/C/87/D/1009/2001), п. 7.5.

получить от государства-участника в течение 180 дней информацию о мерах, принятых во исполнение настоящих Соображений Комитета. Государству-участнику предлагается также опубликовать настоящие Соображения и обеспечить их широкое распространение на официальных языках государства-участника.
