

**Международный пакт
о гражданских и политических
правах**

Distr.: General
29 August 2022
Russian
Original: English

Комитет по правам человека**Соображения, принятые Комитетом в соответствии
с пунктом 4 статьи 5 Факультативного протокола
относительно сообщения № 2864/2016* ****

<i>Сообщение представлено:</i>	Нина Еркаева (представлена общественным объединением «Дигнити» («Достоинство»))
<i>Предполагаемая жертва:</i>	автор сообщения
<i>Государство-участник:</i>	Казахстан
<i>Дата сообщения:</i>	10 октября 2016 года (первоначальное представление)
<i>Справочная документация:</i>	решение, принятое в соответствии с правилом 92 правил процедуры Комитета, препровожденное государству-участнику 22 ноября 2016 года (в виде документа не издавалось)
<i>Дата принятия Соображений:</i>	15 марта 2022 года
<i>Тема сообщения:</i>	отказ автору в разрешении на проведение одиночного пикета
<i>Процедурный вопрос:</i>	неисчерпание внутренних средств правовой защиты
<i>Вопросы существа:</i>	свободное выражение мнений, свобода собраний, дискриминация, справедливое судебное разбирательство
<i>Статьи Пакта:</i>	статья 2, пункт 1 статьи 14, статьи 19, 21 и 26
<i>Статьи Факультативного протокола:</i>	пункт 2 b) статьи 5

* Приняты Комитетом на его сто тридцать четвертой сессии (28 февраля — 25 марта 2022 года).

** В рассмотрении настоящего сообщения приняли участие следующие члены Комитета: Тания Мария Абдо Рочоль, Вафа Ашраф Мохаррам Бассим, Яд Бен Ашур, Ариф Балкан, Махджуб эль-Хайба, Сюити Фуруя, Карлос Гомес Мартинес, Марсия В. Дж. Кран, Данкан Лаки Мухумуза, Фотини Пазардзис, Василька Санцин, Жозе Мануэл Сантуш Паиш, Чхангрок Со, Кобойя Чамджа Кпача, Элен Тигруджа, Имэру Тэмэрэт Йьгэзу и Гентиан Зюбери.



1. Автор сообщения — Нина Еркаева, гражданка Казахстана 1961 года рождения. Она утверждает, что государство-участник нарушило ее права по статье 2, пункту 1 статьи 14, статьям 19, 21 и 26, рассматриваемым в совокупности со статьей 2 Пакта. Факультативный протокол вступил в силу для государства-участника 30 сентября 2009 года. Автор представлена адвокатом.

Факты в изложении автора

2.1 Автор утверждает, что в декабре 2014 года в городе Караганде она увидела рекламный щит с рекламой реабилитационного центра «Виктория», в которой была обещана помощь жертвам «негативного религиозного влияния». Автора оскорбили эти слова на рекламном щите, и 15 декабря 2014 года она обратилась в акимат (исполнительный орган) города Караганды с просьбой разрешить ей провести одиночный пикет около магазина «Юбилейный» в Караганде, в том месте, где она видела указанный рекламный щит, чтобы выразить поддержку «свободе религии и совести как важных компонентов построения демократического общества». 23 декабря 2014 года глава исполнительного органа, аким, отклонил ее просьбу, сославшись на решение городского представительного органа, маслихата, № 3 от 13 июля 2007 года.

2.2 Согласно решению № 3, общественные мероприятия, такие как пикеты и демонстрации, должны проводиться только около стадиона «Литейщик» на окраине города. Однако этим же решением разрешается проведение мероприятий с участием должностных лиц государства в центре города. Автор обжаловала это отрицательное решение в Казыкбекбийском районном суде. Жалобы автора были отклонены судами первой, апелляционной и кассационной инстанций соответственно 17 февраля, 30 апреля и 2 декабря 2015 года. Суды подтвердили решения маслихата и не нашли нарушений прав автора на равенство и недискриминацию.

2.3 Автор признает, что городские власти обладают правом регулировать проведение демонстраций. Однако она утверждает, что стадион «Литейщик» расположен на окраине города, что стадион заброшен и давно не используется, не очищается от снега и не предназначен для проведения демонстраций. Автор утверждает, что никто не примет участия в случае проведения там демонстраций. Автор утверждает, что введенные ограничения являются произвольными и направлены на ущемление ее права на проведение мирного пикета. Кроме того, эти ограничения не были введены в интересах национальной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или прав и свобод других лиц.

Жалоба

3.1 Автор утверждает, что ее права по статье 14 были нарушены, поскольку государством-участником не была обеспечена беспристрастность, независимость и справедливость судов. В ходе судебных слушаний представители прокуратуры представили свои заключения, что явилось нарушением права автора по пункту 1 статьи 14 Пакта, поскольку эти заключения с точки зрения судов носят приоритетный характер.

3.2 Автор утверждает, что государство-участник ограничило ее право на свободу выражения мнения в соответствии со статьей 19 Пакта, поскольку она планировала выразить протест против содержания увиденного ранее рекламного щита. Ее права были ограничены способом, который не являлся необходимым для достижения указанных государством-участником целей. Кроме того, тот факт, что ей не позволили провести мирный пикет в предложенном месте, также означает нарушение ее прав по статье 21 Пакта.

3.3 Власти государства-участника также осуществляют дискриминацию в отношении граждан на основании того, являются они государственными служащими или частными лицами. Это следует из правила, согласно которому мероприятия, организованные государственными служащими, могут проводиться в центре Караганды, а неправительственные организации должны проводить свои мероприятия

около стадиона «Литейщик», что является нарушением прав автора по статье 26 Пакта. Такое обращение также является нарушением статьи 2 Пакта.

Замечания государства-участника относительно приемлемости и существа сообщения

4.1 30 января 2017 года государство-участник представило свои замечания в отношении приемлемости и существа сообщения. Государство-участник подтверждает, что 15 декабря 2014 года автор обратилась в акимат города Караганды с просьбой разрешить проведение одиночного пикета около магазина «Юбилейный». Городские власти Караганды отказались выдать такое разрешение, указав, что все общественные мероприятия должны проводиться около стадиона «Литейщик». Автор обжаловала это решение в Казыкбекбийском районном суде, который ее жалобы отклонил. Кроме того, 11 апреля и 20 июня 2016 года Верховный суд Казахстана отказался рассматривать жалобу автора в порядке кассации.

4.2 Далее автор обжаловала эти решения и обратилась в Генеральную прокуратуру Казахстана с ходатайством о принесении протеста в Верховный суд Казахстана. 23 августа 2016 года заместитель Генерального прокурора отклонил просьбу автора. Автор имеет право на повторное обращение к Генеральному прокурору, однако она не воспользовалась этим средством правовой защиты, срок применения которого не ограничен. В своем представлении автор не привела достаточных аргументов, свидетельствующих о неэффективности этого средства правовой защиты, а простые сомнения в эффективности средств правовой защиты, в соответствии с практикой Комитета, не освобождают автора от обязанности исчерпать внутренние средства правовой защиты.

4.3 Что касается существа сообщения, то закон об организации и проведении мирных собраний позволяет местным властям вводить дополнительные требования, которые регулируют проведение мирных собраний с учетом местных условий. При определении таких мер городские власти приняли во внимание необходимость защиты прав и свобод других лиц, требования общественной безопасности и необходимость обеспечения надлежащего функционирования транспорта. Автор просила разрешить проведение своего мероприятия в «оживленной части» города, и мероприятие, если бы оно состоялось, могло создать угрозу общественному порядку, населению и автору. Суды приняли во внимание эти обстоятельства и пришли к выводу, в частности, что в случае необходимости машинам скорой помощи было бы трудно достичь места проведения мероприятия.

4.4 Доводы автора о том, что суды не являются независимыми, беспристрастными и справедливыми вследствие присутствия на слушаниях прокурора также не обоснованы. Присутствие прокурора предусмотрено пунктом 2 статьи 54 Гражданского процессуального кодекса Казахстана.

4.5 Государство-участник далее утверждает, что закон о проведении мирных собраний в Казахстане полностью соответствует международно-правовым нормам, а статья 32 Конституции Казахстана защищает право всех граждан на мирные собрания. Любое лицо может обратиться с ходатайством в местные органы власти и после получения разрешения провести мирное мероприятие. Данные требования соответствуют положениям статьи 21 Пакта, которая гласит, что права могут быть ограничены в интересах национальной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. В своем мнении, принятом на пленарном заседании 16 и 17 марта 2012 года Европейская комиссия «Демократия через закон» (Венецианская комиссия) согласилась с тем, что «некоторые вопросы» регулирования публичных мероприятий должны быть оставлены на усмотрение местных властей. Европейский суд по правам человека в своем решении по делу *«Санди таймс» против Соединенного Королевства* высказал мнение, что закон должен допускать

определенную гибкость, и признал, что абсолютную определенность законов предусмотреть невозможно¹.

4.6 В 2015 году в Казахстане было проведено 146 общественных мероприятий, в которых приняли участие более 5000 человек. Местные власти приняли более 200 нормативных актов, в которых определены более 500 мест для проведения таких мероприятий и более 340 маршрутов для мирных демонстраций. Если в силу различных причин невозможно провести мероприятие в заявленные дату и время, местные власти предлагают альтернативные решения. Организаторы общественных мероприятий имеют право обратиться с жалобой в суд, которая рассматривается в короткие сроки. Незаконное препятствование кому-либо в организации такого мероприятия может наказываться в соответствии со статьей 155 Уголовного кодекса Казахстана.

4.7 В Караганде право на мирные собрания активно осуществляется. Например, 17 марта 2015 года организация «Левые коммунисты» провела митинг около стадиона «Литейщик». В 2015 и 2016 годах также проводились и другие мероприятия. Следовательно, утверждение автора о том, что решение городского маслихата от 13 июля 2007 года носит дискриминационный характер, является ошибочным. Согласно этому решению, городской маслихат лишь рекомендует место проведения предлагаемого мероприятия. Однако это решение было отменено и заменено решением № 40 от 24 августа 2016 года. В соответствии с новой процедурой предлагаются пять возможных мест для проведения мирных собраний и два маршрута для проведения демонстраций, в том числе в центре города.

4.8 Исходя из вышеизложенного, утверждения автора следует считать неприемлемыми и необоснованными.

Комментарии автора к замечаниям государства-участника

5.1 27 апреля 2017 года автор представила свои комментарии по поводу замечаний государства-участника в отношении приемлемости и существа сообщения. Автор утверждает, что обращение к Генеральному прокурору с ходатайством о принесении протеста в Верховный суд можно рассматривать как неэффективное средство правовой защиты. В любом случае она уже обращалась к Генеральному прокурору с ходатайством, и оно было отклонено. Автор подала жалобы в органы власти государства-участника, включая прокуратуру, на четырех разных уровнях, и все эти жалобы были отклонены.

5.2 Автор утверждает, что закон действительно позволяет местным исполнительным органам регулировать проведение мирных собраний. Однако местные исполнительные органы вместо того, чтобы регулировать порядок организации мероприятий, регулируют порядок их проведения. Власти должны позволить организаторам принимать решение относительно даты, времени, места проведения, числа участников, поднимаемых тем и других вопросов. Кроме того, местные органы власти не должны обладать правом проводить различие между «неправительственными» общественными мероприятиями и мероприятиями, организованными самими властями и проводимыми в центре города.

5.3 Доводы государства-участника о том, что мероприятие автора каким-либо образом помешает движению транспорта и затруднит доступ машин скорой помощи, не относятся к делу, поскольку автор обращалась за разрешением на проведение одиночного пикета на тротуаре. Ограничения, налагаемые органами власти, в любом случае должны быть соразмерны создаваемой угрозе, а государство-участник, не приняв во внимание эти факторы, просто отклонило просьбу автора. Автор выбрала конкретное место, потому что оно находилось рядом с рекламным щитом, против содержания которого автор планировала выразить протест. В такой ситуации

¹ Европейский суд по правам человека, *The Sunday Times v. the United Kingdom*, постановление от 26 апреля 1979 года, заявление № 6538/74.

проведение мероприятия на стадионе, расположенном далеко от центра, невозможно с учетом обстоятельств настоящего сообщения.

5.4 Автор далее утверждает, что то же место, которое она просила разрешить использовать, ранее использовалось другими группами, в частности группами малых и средних предпринимателей и фермеров, с большим числом людей, участвующих в мероприятиях. В случае необходимости, в частности во время спортивных мероприятий, власти могли остановить движение транспорта вблизи места проведения мероприятия, чтобы обеспечить участникам безопасные условия.

5.5 Как было указано ранее, закон об общественных мероприятиях позволяет местным властям регулировать организацию таких мероприятий, но это не означает, что закон допускает ограничение выбора места их проведения. В статье 7 закона об общественных мероприятиях уже содержится перечень мест, где проведение общественных мероприятий не допускается, в частности транспортные узлы, инфраструктура водоснабжения и так далее. Новое решение Карагандинского городского маслихата № 40 от 24 августа 2016 года не снимает этих опасений. Хотя это решение неприменимо к событиям, о которых идет речь в настоящем сообщении, автор утверждает, что в новом решении перечислены только пять мест, где допускается проведение мероприятий.

5.6 Власти государства-участника ссылаются на ряд общественных мероприятий, которые были организованы в соответствии с предварительным планом. Однако автор утверждает, что существует много случаев, когда местные власти отказывали в разрешении на проведение таких общественных собраний. 21 мая 2016 года власти отказали в разрешении на проведение акций протеста, связанных с так называемыми земельными вопросами. В ноябре 2016 года два правозащитника были приговорены к пяти годам лишения свободы каждый.

Вопросы и процедура их рассмотрения в Комитете

Рассмотрение вопроса о приемлемости

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

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

6.3 Комитет принимает к сведению утверждение государства-участника о том, что автор не исчерпала внутренних средств правовой защиты, поскольку она не воспользовалась оставшейся возможностью обратиться к Генеральному прокурору с просьбой вмешаться и потребовать пересмотра судебных решений в порядке надзора. Комитет ссылается на свою правовую практику, согласно которой ходатайство в прокуратуру о пересмотре вступивших в силу судебных решений зависит от дискреционных полномочий прокурора и представляет собой чрезвычайное средство правовой защиты. В этой связи государство-участник должно продемонстрировать наличие разумных оснований полагать, что такое ходатайство могло бы стать эффективным средством правовой защиты в обстоятельствах данного дела². Комитет принимает к сведению, что автор подала ходатайства о пересмотре в порядке надзора в Генеральную прокуратуру Казахстана и что эти ходатайства были отклонены. Комитет считает, что государство-участник не доказало в достаточной степени, что обращение в органы прокуратуры с новым ходатайством о пересмотре решения в порядке надзора стало бы в деле автора эффективным средством правовой защиты.

² Сулейменова против Казахстана (CCPR/C/126/D/2416/2014), п. 8.3; Торегожина против Казахстана (CCPR/C/126/D/2311/2013), п. 7.3; и Инсенова против Казахстана (CCPR/C/126/D/2542/2015 и CCPR/C/126/D/2543/2015), п. 8.3.

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

6.4 Комитет принимает к сведению утверждения автора, изложенные в соответствии с пунктом 1 статьи 14, статьями 21³ и 26, рассматриваемыми в совокупности со статьей 2 Пакта, о том, что государство-участник нарушило ее право на независимое судебное разбирательство и право на мирные собрания и что она подверглась дискриминации на основании ее статуса частного лица. Однако Комитет считает, что автор не обосновала в достаточной степени своих утверждений для целей приемлемости, в связи с чем заключает, что эти утверждения являются неприемлемыми в соответствии со статьей 2 и пунктом 2 b) статьи 5 Факультативного протокола.

6.5 Комитет считает, что утверждения автора, затрагивающие вопросы по статье 19 Пакта, были достаточно обоснованы для целей приемлемости, и переходит к их рассмотрению по существу.

Рассмотрение сообщения по существу

7.1 В соответствии с пунктом 1 статьи 5 Факультативного протокола Комитет рассмотрел настоящее дело с учетом всей информации, представленной ему сторонами.

7.2 Комитет принимает к сведению утверждения автора о том, что ее право на свободу выражения мнений было ограничено в нарушение статьи 19 Пакта, когда ей было отказано в разрешении на организацию мирной акции протеста против содержания рекламного щита и когда она защищала свое право на свободу религии и совести. Он также принимает к сведению утверждения автора о том, что власти не смогли объяснить, почему в ее случае запрет на проведение пикета был необходимой мерой в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или прав и свобод других лиц. Комитет принимает к сведению аргументы государства-участника о том, что право устанавливать ограничения на свободу собраний находится в компетенции местных властей и что они действовали в соответствии с законом об общественных мероприятиях. Комитет далее отмечает утверждения государства-участника о том, что ограничения, введенные местными властями, направлены на защиту общественной безопасности, общественного порядка, охрану здоровья или нравственности населения или защиту прав и свобод других лиц, а также на функционирование общественного транспорта и других объектов инфраструктуры.

7.3 Комитет ссылается на свое замечание общего порядка № 34 (2011), в котором он заявляет, среди прочего, что свобода выражения мнений имеет ключевое значение для любого общества и является основополагающим элементом любого свободного и демократического общества (п. 2). Он отмечает, что статьей 19 (пункт 3) допускаются некоторые ограничения свободы выражения мнений, включая свободу распространять информацию и идеи, только при том условии, что они установлены законом и являются необходимыми: а) для уважения прав и репутации других лиц или б) для охраны государственной безопасности или общественного порядка, здоровья или нравственности населения. Наконец, любое ограничение свободы выражения мнений не должно быть слишком широким по характеру, т. е. оно должно являться наименее ограничительной мерой, с помощью которой может быть обеспечена соответствующая защитная функция, и быть соразмерным интересу, который надлежит защитить (п. 34). Комитет напоминает, что именно государство-участник должно доказать, что ограничения прав автора в соответствии со статьей 19 Пакта были необходимы и соразмерны⁴.

³ Комитет также отмечает свою правовую практику, согласно которой одиночные пикеты обычно не подпадают под действие статьи 21 Пакта о праве на мирные собрания, но защищаются статьей 19 Пакта. См., например, *Левинов против Беларуси* (CCPR/C/117/D/2082/2011), п. 7.7.

⁴ *Андросенко против Беларуси* (CCPR/C/116/D/2092/2011), п. 7.3.

7.4 Комитет принимает к сведению, что отказ в выдаче разрешения на проведение пикета основывался на законе об общественных мероприятиях и решении № 3, принятом Карагандинским городским маслихатом 16 июля 2007 года, в котором указано, что проведение публичных мероприятий допускается только в одном месте в городе — около стадиона «Литейщик» на окраине города. Комитет отмечает, что разрешение проводить пикет с целью публичного выражения своей позиции только в конкретных заранее определенных местах не соответствует, как представляется, критериям необходимости и соразмерности, предусмотренным статьей 19 Пакта⁵. Комитет далее отмечает, что ни государство-участник, ни национальные суды не представили надлежащих пояснений в отношении того, каким образом такие ограничения были оправданы в данном случае в соответствии с условиями необходимости и соразмерности, о которых говорилось ранее. Комитет полагает, что в данных обстоятельствах ограничения, наложенные на действия автора, хотя и опирались на законодательство, не были оправданы с точки зрения условий, изложенных в пункте 3 статьи 19 Пакта. В обстоятельствах данного дела, как они представлены сторонами, Комитет делает вывод о том, что права автора по пункту 2 статьи 19 Пакта были нарушены.

8. 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.

9. 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, выплатить автору достаточную компенсацию. Государство-участник также обязано принять все необходимые меры для предотвращения подобных нарушений в будущем. В связи с этим государству-участнику следует пересмотреть свое законодательство, касающееся проведения массовых мероприятий, и привести его в соответствие со своими обязательствами по пункту 2 статьи 2 Пакта, с тем чтобы обеспечить полноценное осуществление в государстве-участнике прав, закрепленных в статье 19 Пакта.

10. Принимая во внимание, что, присоединившись к Факультативному протоколу, государство-участник признало компетенцию Комитета определять наличие или отсутствие нарушений Пакта и что согласно статье 2 Пакта государство-участник обязалось обеспечивать всем лицам, находящимся в пределах его территории или под его юрисдикцией, права, признаваемые в Пакте, и предоставлять им эффективные и имеющие исковую силу средства правовой защиты в случае установления факта нарушения, Комитет хотел бы получить от государства-участника в течение 180 дней информацию о мерах, принятых во исполнение настоящих соображений. Государству-участнику предлагается также обнародовать их и широко распространить на своих официальных языках.

⁵ См., среди прочего, *Воронежцев и др. против Беларуси* (CCPR/C/132/DR/2561/2015).