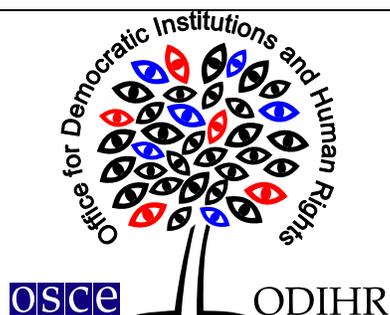


Варшава, 22 марта 2012

Мнение-Nr...FOR-KYR/203/2012 (LH)

www.legislationline.org



**КОММЕНТАРИИ
К ИЗМЕНЕНИЯМ И ДОПОЛНЕНИЯМ
В ЗАКОН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
«О СВОБОДЕ ВЕРОИСПОВЕДАНИЯ
И РЕЛИГИОЗНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ»**

Основано на неофициальном переводе на русский язык, представленного Центром ОБСЕ в Бишкеке

*Данное мнение составлено при содействии профессора Сильвио Феррари,
члена Консультативного совета экспертов ОБСЕ/БДИПЧ по вопросам свободы религии или
вероисповедания.*

СОДЕРЖАНИЕ

I. ВВЕДЕНИЕ

II. РАМКИ ОБЗОРА

III. РЕЗЮМЕ

IV. АНАЛИЗ ЗАКОНА И РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Международные стандарты

2. Анализ дополнений и изменений

Приложение 1: Изменения и дополнения в Закон Кыргызской Республики «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике».

Комментарии ОБСЕ/БДИПЧ к изменениям и дополнениям в Закон Кыргызской Республики «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике».

I. ВВЕДЕНИЕ

1. 13 марта 2012 г., исполняющий обязанности Главы Центра ОБСЕ в Бишкеке написал письмо Директору ОБСЕ/БДИПЧ, в котором проинформировал его о недавнем принятии Жогорку Кенешем (Парламентом) Кыргызстана изменений и дополнений в Закон «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике», и обратился с просьбой к ОБСЕ/БДИПЧ изучить их на соответствие соответствующим обязательствам в рамках ОБСЕ. Этот анализ был запрошен с целью улучшения внесённых изменений в части их соответствия обязательствам в рамках ОБСЕ в данной области, поскольку эти изменения ещё находятся на рассмотрении Президента.

2. Данные комментарии были подготовлены ОБСЕ/БДИПЧ в ответ на указанный выше запрос. Комментарии были составлены ОБСЕ/БДИПЧ, и рецензированы профессором Сильвио Феррари, членом Совета экспертов ОБСЕ/БДИПЧ по вопросам свободы религии или вероисповедания, консультативного органа ОБСЕ/БДИПЧ, обладающим международным признанием в сфере свободы религии или вероисповедания.

II. РАМКИ ОБЗОРА

3. Данные комментарии охватывают только вышеупомянутые изменения и дополнения в Закон Кыргызской Республики «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике»¹, и где необходимо, сам Закон «О свободе вероисповедания и религиозных организациях», принятого в декабре 2008 г.² Данные комментарии не являются всеобъемлющим обзором законодательства по свободе религии или вероисповедания в Кыргызстане.

4. Ряд озабоченностей, обсуждаемых в данных комментариях, уходят корнями в Закон «О свободе вероисповедания и религиозных организациях» от 2008 года. Этот Закон, всё ещё находясь в стадии разработки, стал предметом Совместного мнения ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской Комиссии, опубликованного в 2008 году³. Во избежание повторений, данные комментарии не являются повторением рассмотрения вопросов поднятых в 2008 году, но которые всё ещё остаются не разрешенными.

5. Данные комментарии рассматривают ключевые вопросы и содержат указания на проблемные области. Таким образом, эти рекомендации основаны на международных стандартах и наилучших практиках относительно свободы религии или вероисповедания, как это указано в международных соглашениях и обязательствах, ратифицированных и принятых Кыргызстаном. Комментарии так же подкреплены *Рекомендациями по обзору законодательства по вопросам религии или вероисповедания*, которые были разработаны ОБСЕ/БДИПЧ совместно с Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская Комиссия) Совета Европы⁴.

¹ Закон Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Закон о свободе вероисповедания и религиозных организациях», принятый в 3-м чтении 2 марта 2012 года.

² Закон Кыргызской Республики «О свободе вероисповедания и религиозных организациях», принятый 31 декабря 2008 года

³ Совместное мнение ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской Комиссии по свободе религии и религиозных организациях в Кыргызстане, принятое на 76-й Пленарной сессии Венецианской Комиссии (17-18 октября 2008г). доступно по ссылке <http://www.legislationline.org/documents/id/15360>.

⁴ Эти Рекомендации ОБСЕ были приняты Венецианской Комиссией Совета Европы на своей 59-й Пленарной Сессии (Венеция, 18-19 июня 2004г), и одобрены Парламентской Ассамблеей ОБСЕ на Ежегодной сессии (Эдинбург, 5-9 июля 2004г). Эти Рекомендации ОБСЕ так же получили положительную оценку в отчете Спецдокладчика ООН по свободе религии или вероисповедания к 61-й сессии

Комментарии ОБСЕ/БДИПЧ к изменениям и дополнениям в Закон Кыргызской Республики «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике».

6. Данные комментарии основаны на неофициальном переводе обсуждаемых изменений, предоставленного Центром ОБСЕ в Бишкеке, и приводится в Приложении I к данному документу. В переводе могут встречаться неточности.

7. В связи с вышеизложенным, ОБСЕ/БДИПЧ хотело бы упомянуть, что данные комментарии являются беспристрастными относительно любых устных или письменных рекомендаций и комментариев к данному Закону, или другого законодательства, имеющего отношение к вопросам свободы религии или вероисповедания в Кыргызстане, которые ОБСЕ/БДИПЧ делало в прошлом, или может сделать в будущем.

III. РЕЗЮМЕ

8. С целью обеспечения полного соответствия международным стандартам, и во избежание нежелательных ограничений фундаментальных прав на свободу религии или вероисповедания, а так же независимости религиозных организаций, рекомендуется пересмотреть упоминаемые изменения и дополнения в Закон «О свободе вероисповедания и религиозных организациях», принятые Жогорку Кенешем.

9. Так же рекомендуется пересмотреть некоторые положения действующего законодательства, которые рекомендовались к улучшению Совместным мнением ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской Комиссией от 2008 года.

10. Более подробный анализ обсуждаемых изменений и дополнений изложен в следующих параграфах.

IV. АНАЛИЗ ЗАКОНА И РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Международные стандарты

11. При анализе изменений и дополнений в Закон «О свободе вероисповедания и религиозных организациях» (далее «изменения»), важно иметь ввиду, что религиозные организации, в общем, должны сохранять независимость и самоопределение, и что государственные органы не должны без надобности вмешиваться в их деятельность⁵. Так же необходимо отметить, что ввоз, производство и распространение религиозных материалов составляет существенную часть «проявления свободы [...], религии или права на молитву, практики и учений», которая находится под защитой статьи 18 Международного пакта о гражданских и политических правах⁶, (далее “МПГПП”), участником которого является Кыргызстан. В своем Общем комментарии No. 22 к статье 18 документа МПГПП, Комитет по правам человека ООН ясно

Комиссии по правам человека E/CN.4/2005/61, параграф. 57, <http://www2.ohchr.org/english/issues/religion/annual.htm>. Текст Рекомендаций ОБСЕ доступен по ссылке www.legislationline.org.

⁵ См. *Рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ по обзору законодательства, касающегося свободы религии или вероисповедания*, стр. 15.

⁶ Международный пакт о гражданских и политических правах, принят и открыт для подписания, ратификации и вступления на Генеральной Ассамблее, Резолюция 2200А (XXI) от 16 декабря 1966 г., вступил в законную силу 23 марта 1976 года, Кыргызстан присоединился 7 октября 1994 г.

заявил, что “такая практика и обучение религии или убеждениям содержит действия, являющиеся частью поведения религиозных групп в рамках своих общих дел, таких как [...] свобода в подготовке и распространении религиозных текстов или публикаций”⁷.

12. Так же как и все проявления фундаментального права на свободу религии, такое производство и распространение религиозных материалов “может быть ограничено только в случаях, предусмотренных законодательством, и необходимых для обеспечения общественной безопасности, порядка, здоровья, моральных ценностей или фундаментальных прав и свобод других” (статья 18. параграф 3 документа МПГПП). Это важное требование, известное как анализ «ограничивающих ссылок», требует серьёзного анализа, который может быть положительным, если такие ограничения предписываются общедоступным, и предсказуемым законом, нацеленным на защиту вышеупомянутых законных оснований, и в случае, если они исключительно необходимы, и непосредственно относятся и соотносятся к конкретным нуждам, о которых идёт речь.

13. Кроме того, стоит напомнить, что производство и распространение религиозных материалов так же защищено международными стандартными требованиями на свободу выражения. Таким образом, согласно статье 19, параграф 2 документа МПГПП, “каждый должен иметь право на свободу выражения; это право включает свободу на поиск, получение и распространение информации и любых идей, независимо от границ, в устной или письменной форме, в форме объектов искусства, или с использованием других средств по своему усмотрению.”

14. Такое право на выражение религии через производство и распространение религиозных материалов так же отражено в обязательствах ОБСЕ, которые подписал Кыргызстан, где ясно сказано, что страны-участницы будут «уважать права отдельных религиозных лиц и сообществ на приобретение, владение и использование священных писаний, религиозных публикаций на языке по своему выбору, и других статей и материалов, относящихся к практике религии или вероисповедания», и “позволять религиозным конфессиям, учреждениям и организациям производить, ввозить и распространять публикации и материалы религиозного характера”⁸.

15. Далее, обязательства ОБСЕ предусматривают, что страны-участницы будут «способствовать созданию климата взаимотерпимости и взаимоуважения между верующими из различных конфессий, а так же между верующими, и не верующими»⁹.

2. Анализ изменений и дополнений

16. Данные дополнения вносят некоторые изменения в Закон о свободе вероисповедания и религиозных организациях, в частности в статью 22, озаглавленную как «Религиозная литература и предметы религиозного назначения». В новой редакции, эти изменения предусматривают в статье 1, что “от центральных органов управления религиозных организаций» государственный орган по делам религий может потребовать теологической экспертизы религиозных материалов. К ним относятся религиозная литература и любые

⁷ Комитет ООН по правам человека, *Общий комментарий 22: Право на свободу мысли, совести и религии* (07/30/1993. ССРР/С/21/Rev.1/Add.4), параграф 4.

⁸ Принципы 16.9 и 16.10 Венского документа ОБСЕ 1989 года..

⁹ Принципы 16.2 Венского документа ОБСЕ 1989 года.

другие печатные, аудио и видео материалы. Такой объём возлагаемых обязанностей на центральные органы управления религиозных организаций идёт в нарушение с их правами на независимость и самоопределение.¹⁰ Кроме того, этот процесс может быть интерпретирован как средство демонстрации преимуществ одной религиозной общины над религиозными материалами другой, что связано с риском произвольного применения и злоупотребления властью. Закон не указывает, как будет проводиться такая теологическая экспертиза (представителями той же религиозной группы, другой религиозной группой, или смешанной группой), и на основании каких критериев. Это может нарушить положение, когда от закона требуется ясных и предсказуемых формулировок. Это так же может указывать на отсутствие мер обеспечения безопасности, гарантирующих, что такая «теологическая экспертиза» будет нейтральной и объективной, что представляет собой риск возникновения злоупотреблений или дискриминационного отношения к некоторым религиозным группам.

17. Далее, эти изменения гласят, что «зарегистрированные религиозные организации «должны оказывать помощь государственным органам и органам местного самоуправления в противодействии экстремистской и сепаратистской деятельности и религиозному фундаментализму, включая [разъяснение] содержания печатных, фото, видео и других материалов». Это представляет собой ещё одну неуместную обязанность для религиозных организаций. Религиозные организации не являются органами следствия, и это неверно требовать их причастия к действиям правоохранительных органов. Несмотря на то, что большинство национальных законов по уголовному праву рассматривают сокрытие свидетельств серьёзных преступлений как преступление (с соответствующими исключениями в отношении информации, установленной в процессе признания), требовать от религиозных организаций (или групп) оказывать содействие государственным органам в противодействии экстремизму и сепаратизму, является беспрецедентным требованием, и в корне расходится с международными стандартами и наилучшими практиками, и таким образом, эти требования должны быть отозваны¹¹.

18. Эти изменения так же относят «ввоз» и «приобретение» к списку запрещённых видов деятельности согласно статье 22, параграф 8, в частности «производство, хранение и распространение печатных изданий, фильмов, фото, аудио, видео продукции и других материалов, содержащих идеи религиозного экстремизма, сепаратизма и фундаментализма». В той же самой статье эти действия предполагают ответственность «в соответствии с действующим законодательством Кыргызстана». Эта статья является проблематичной из-за использования размытой терминологии, запрещающей религиозный «экстремизм, сепаратизм и фундаментализм». Так как эти понятия не имеют чёткого правового определения, по крайней мере ни в самих изменениях, ни в действующем Законе «О свободе вероисповедания и религиозных организациях», они являются недостаточно предсказуемыми и дают возможность для произвольного применения закона и, таким образом, это может привести к необоснованному запрету определённых религиозных материалов. Необходимо отметить, что международные стандарты недвусмысленно предостерегают, что такие термины как «экстремизм» не должны использоваться для «подавления законных религиозных проявлений, или быть нацеленными на группы, чьи религиозные убеждения могут просто быть другими, или необычными».11

¹⁰ См. Рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ по обзору законодательства, касающегося свободы религии или вероисповедания от 2004 г., стр. 15.

¹¹ См. Рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ по обзору законодательства, касающегося свободы религии или вероисповедания от 2004 г., стр. 9, Так же см. параграф 139, Совместного мнения ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской Комиссии по свободе религии и религиозных организациях в Кыргызстане, принятое на 76-й Пленарной сессии Венецианской Комиссии (17-18 октября 2008г).

19. В заключение, статья 1 этих изменений наделяет некие «уполномоченные государственные органы по делам религий, национальной безопасности и внутренних дел» контрольными функциями над ввозом, производством, приобретением, хранением и распространением фильмов, фото, аудио, видео и других материалов с ясно поставленной задачей выявлять «идеи религиозного экстремизма, сепаратизма и религиозного фундаментализма». В этом контексте необходимо отметить, что свобода религии или вероисповедания защищает все мирные проявления религии или вероисповедания, и что законы должны быть нацелены на «исключительно опасные действия, или насилие, но не просто давать государству правоохранительные полномочия для подавления групп, которые просто находятся в немилости, или просто необычны»¹². Термины «фундаментализм» или «экстремизм» необязательно подразумевают попытки вовлечения в насильственные действия, которые оправдывают вмешательство государства. Особенно непонятно, что подразумевается под (религиозным) «сепаратизмом»? Если это означает отделение некоторых членов от религиозной общины, тогда необходимо ясно указать, что такие действия составляют часть «права каждого находиться или принимать религию по своему выбору», защищённого статьёй 18 МПГПП¹³, и государство не должно вмешиваться в личные желания людей отойти от какой-либо религиозной группы или организации.

20. Таким образом, этот закон может непреднамеренно ограничить свободу религии или вероисповедания мирных религиозных сообществ. Как указывалось выше, использование размытой терминологии создаёт значительный риск произвольного применения закона. Такие термины, как «религиозный экстремизм, сепаратизм и религиозный фундаментализм» страдают отсутствием чёткий правовых определений, и потому не способствуют ясности объёма исполнения в «контрольных функциях» фундаментальных прав на выражение религиозной свободы посредством производства и распространение религиозных материалов. На практике, оценка того, является ли материал экстремистского, сепаратистского или фундаменталистского толка, будет зависеть исключительно от решения уполномоченного органа. Таким образом, вышеуказанные положения должны быть пересмотрены, т.к. они могут привести к непропорциональному ограничению свободы религии или вероисповедания.

21. Статья 2 изменений представляет собой обычные положения по реализации статьи 1. Если соответствующие законодатели решат отозвать статью 1, то, то же самое будет применимо и к статье 2.

22. В общем, изменения в Закон «О свободе вероисповедания и религиозных организациях» нацелены на усиление положений Закона, разрешающие цензуру религиозных материалов посредством вмешательства в автономию религиозных организаций и использованием размытой терминологии для ограничения прав по выражению свободы религии путем производства и распространения религиозных материалов. Так как эти изменения могли быть вызваны какими-либо законными обстоятельствами, например, как необходимость обеспечить общественную безопасность и порядок или фундаментальные права и свободы других лиц, в своей текущей редакции они являются слишком размытыми и непропорционально ограничивающими для соответствия международным стандартам. Необходимо помнить, что вопросы насильственного сепаратизма и терроризма уместней рассматривать не через законы о свободе религии, а в рамках уголовного законодательства, или посредством чётко сформулированных специальных законов по национальной безопасности, которые, тем не

¹² См. Рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ по обзору законодательства, касающегося свободы религии или вероисповедания от 2004 г., стр. 9

¹³ Комитет ООН по правам человека, *Общий комментарий 22: Право на свободу мысли, совести и религии* (07/30/1993). CСРР/C/21/Rev.1/Add.4), параграф 5.

Комментарии ОБСЕ/БДИПЧ к изменениям и дополнениям в Закон Кыргызской Республики «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике».

менее, не должны использоваться как предлог для ограничения законной религиозной деятельности.¹⁴ По этим причинам настоятельно рекомендуется полностью пересмотреть эти изменения в целом. Кроме того, сам процесс внесения изменений в Закон предоставляет возможность пересмотра некоторых положений этого Закона, в отношении которых были подготовлены рекомендации по их улучшению Совместным мнением ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской Комиссией от 2008 года.

[КОНЕЦ ТЕКСТА]

¹⁴ См. *Рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской Комиссии по обзору законодательства, касающегося свободы религии или вероисповедания*, принятых на 59-й Пленарной сессии (Венеция, 18-19 июня 2004 г.), стр. 24-25

Приложение 1

проект Закона к третьему чтению

ЗАКОН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

«О внесении дополнений и изменения в Закон Кыргызской Республики «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике»

Статья 1.

Внести в Закон Кыргызской Республики «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике» (Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, 2008 г., № 10, ст.1110) **следующие дополнения и изменение:**

1. В статье 22:

в абзаце первом части 3 после слова «аудиовидеоматериалов» дополнить словами «, непосредственно через центральные органы управления религиозных организаций»;

часть 3 дополнить абзацем третьим следующего содержания:

«Религиозные организации, зарегистрированные в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики, обязаны оказывать содействие государственным органам и органам местного самоуправления в противодействии религиозного экстремизма, сепаратизма и фундаментализма, в том числе по разъяснению содержания печатных изданий, кинофотоаудиовидеопродукции и других материалов.»;

в части 8 слово «Изготовление» заменить словами «Ввоз, изготовление, приобретение, »;

статью дополнить частью 9 следующего содержания:

«9. Контроль за ввозом, изготовлением, приобретением, хранением и распространением печатных изданий, кинофотоаудиовидеопродукции и других материалов на предмет выявления религиозного экстремизма, сепаратизма и фундаментализма осуществляется уполномоченными государственными органами по делам религий, национальной безопасности и внутренних дел.».

Статья 2.

1. Настоящий Закон вступает в силу со дня официального опубликования.

2. Поручить Правительству Кыргызской Республики:

- привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Законом;
- принять нормативные правовые акты, обеспечивающие реализацию настоящего Закона;

Комментарии ОБСЕ/БДИПЧ к изменениям и дополнениям в Закон Кыргызской Республики «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике».

- принять меры по созданию Координационного экспертного комитета, создаваемого для проведения экспертизы на предмет выявления экстремистского содержания в тек или иных информационных материалах и устных высказываниях не позднее двух месяцев со дня вступления в силу настоящего Закона.

**Президент
Кыргызской Республики**