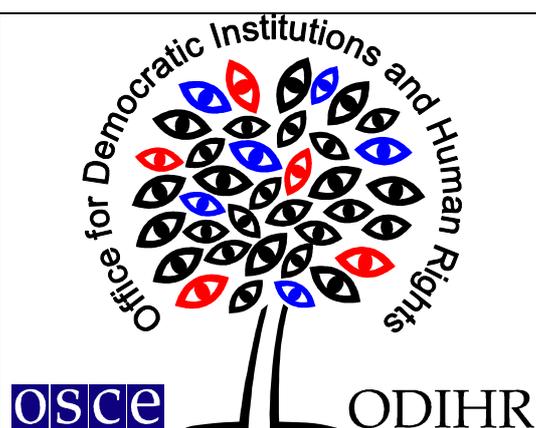


Варшава, 7 октября 2008

Opinion-Nr.: REL-KYR/120/2008

(Adv Council on FoRB)

www.legislationline.org



Комментарии по проекту Закона Кыргызской Республики

“О СВОБОДЕ ВЕРОИСПОВЕДАНИЯ И РЕЛИГИОЗНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ”

Подготовлены Консультативным Советом по Свободе религии и
вероисповедания ОБСЕ/БДИПЧ

Уяздовские Аллеи 19 PL-00-557 Варшава тел. +48 22 520 06 00

факс. +48 22 520 0605

I. ВСТУПИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

1. Настоящие комментарии основаны на предлагаемом проекте закона «О свободе вероисповедания и религиозных организациях в Кыргызской Республике» («предлагаемый законопроект»), который в июле 2008 года Спикер Кыргызского Парламента направил в Центр ОБСЕ в Бишкеке с просьбой подготовить по нему комментарии. Копия текста на русском языке, прилагаемого к данной просьбе, дана в Приложении А и перевод представлен в Приложении В. Задача подготовить эти комментарии была возложена на Консультативный Совет по Свободе религии и вероисповедания ОБСЕ/БДИПЧ («Консультативный Совет» - орган, созданный БДИПЧ, и обладающий признанным опытом в этой сфере. В состав Консультативного Совета входят представители многих стран-участниц ОБСЕ, имеющие богатый опыт консультирования и подготовки рекомендаций как БДИПЧ, так и странам-участницам. относительно инициатив по реформированию законодательства, аналогичного данному законопроекту. Комментарии были подготовлены совместно с Европейской комиссией за демократию через право Совета Европы (Венецианской комиссией). Поскольку данные комментарии полностью основаны на предлагаемом законопроекте, Консультативный Совет отмечает, что некоторые из рассматриваемых проблем могут затрагиваться иными компонентами законодательной системы Кыргызстана. Предполагается, что лучше упомянуть потенциальную проблему в случае, если она не разрешена соответствующим образом другими положениями законодательства. Кроме этого есть ряд моментов, когда перевод на английский язык может оказаться несовершенным или неточным, а также других моментов, когда трудно представить комментарий с достаточной степенью точности. Мы полагаем, что будет ясно, когда определённые трудности связаны с проблемой перевода, а не существуют на языке оригинала предлагаемого законопроекта.

2. Данные комментарии были подготовлены с учетом международных обязательств Кыргызстана, в частности обязательств страны-участницы Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) относительно соблюдения соответствующих международных стандартов,

относящихся к законам о религиозных объединениях¹, соответствующих положений Конституции Кыргызской Республики и общего опыта разработки законов о религиозных объединениях других стран. После обзора соответствующих нормативно-правых документов, дан постатейный анализ положений законопроекта. Для того чтобы сделать основной текст комментариев как можно короче, общая информация об истории применяемых международных стандартов описана в форме резюме с более подробным рассмотрением соответствующих норм и прецедентного права в приложениях.

3. В частности, «Руководства по обзору законодательства по вопросам религии или вероисповедания» («Руководства ОБСЕ»)², которые были подготовлены Консультативной группой по свободе религии или вероисповедания («Консультативная группа») Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека («БДИПЧ»), представлены в Приложении С. Поскольку Приложение I Руководства включает отрывки по свободе религии или вероисповедания из главных международных правовых документов, не было необходимости их цитировать в основном тексте данных комментариев.

4. Также делаются ссылки на Конвенцию Содружества Независимых Государств по Правам человека и основным свободам («СНГ КПЧ»)³. Вслед за ратификацией Россией СНГ КПЧ, но до того как это сделали другие

¹ Термин «закон о религиозных объединениях» используется в данных комментариях для охвата части законодательства, регулирующей регистрацию, признание, учреждение, создание, работу и роспуск юридических лиц, представляющих религиозные организации. Иногда для краткости определения этой довольно обширной области используется фраза «закон о регистрации». В различных системах используются разные способы создания юридических субъектов или регистрации их существования. Некоторые системы допускают создание юридических субъектов без участия или одобрения государства, как, например, создание трастовых организаций в общемировой правовой практике, а также некоторых корпораций Южно-Африканской Республики. *Смотри* Йохан ван дер Вивер, «Религия», в *«Законодательстве Южно-Африканской Республики (LAWSA)*, изд. У. А. Жуберта и Й. А. Ферис, 23 (Дурбан: Баттерверст), параграф 248 (Церковь Св. Иоанна). Некоторые формы государственной регистрации или признания являются более типичными как предпосылка для получения статуса юридического субъекта в других правовых системах.

² Эти Руководства были приняты Венецианской Комиссией Совета Европы на ее 59-й Пленарной Сессии (Венеция, 18-19 июня, 2004 г.), и приветствовались на Ежегодной Сессии Парламентской Ассамблеи ОБСЕ (Эдинбург, 5-9 июля, 2004). Эти Руководства были также одобрены Специальным докладчиком ООН по вопросам свободы религии и вероисповедания. Доклад Специального докладчика по вопросам свободы религии и вероисповедания на 61-й Сессии Комиссии по правам человека, E/CN.4/2005/61, параграф 57.

³ Данная Конвенция («СНГ КПЧ») была открыта для подписания 26 мая, 1995, и была подписана в тот же день семью из двенадцати государствами-членами СНГ. Она вступила в силу 11 августа, 1998, в то время она была ратифицирована Российской Федерацией, Беларусью и Таджикистаном. Кыргызстан явился четвертым государством, которое ратифицировало Конвенцию 21 августа, 2003. Ни одно из других государств не ратифицировало СНГ КПЧ.

государства-члены Совета Европы (СЕ) и СНГ, Парламентская Ассамблея СЕ приняла Резолюцию 1249 (2001),⁴ которая рекомендовала членам СЕ и странам-кандидатам не ратифицировать СНГ КПЧ, поскольку она предлагала меньшую защиту, чем СЕПЧ, и Комиссия считала, что предложенные ею для введения в силу положения, не будут такими же эффективными в плане защиты прав человека как положения Европейского Суда по Правам Человека. В результате этого Кыргызстан является единственной страной, ратифицировавшей СНГ КПЧ сразу после ее ратификации Россией.⁵ Эта история не означает, что нормы СНГ КПЧ не являются юридически обязательными, а только то, что большинство стран-членов СНГ признало, что стандарты ЕКПЧ представляют собой авторитетную интерпретацию обязательств по правам человека, и что эти стандарты в некотором роде являются более строгими и процедурно более эффективными. В сфере религии требования идентичны с единственным исключением, которое описывается в нижеследующих параграфах.

5. В свете близких параллелей между принятыми Кыргызстаном международными обязательствами и стандартами, разработанными в рамках Европейской Конвенции, к данным комментариям приложены два дополнительных документа, основанных на положениях Европейского Суда по Правам Человека. Первый (Документ D) подытоживает прецедентное право Европейского суда, подтверждающее право религиозных общин на получение статуса юридического лица. Второй (Документ E) описывает минимальные стандарты прав человека по закону о религиозных объединениях. Несмотря на то, что решения Европейского суда по правам человека технически не являются для Кыргызстана обязывающими, они отражают передовые взгляды на интерпретацию соответствующих инструментов для большинства стран-участниц ОБСЕ, и таким образом являются важным средством убеждения по соответствующим вопросам. По разному заявленные обязательства ОБСЕ сформулированы с учетом этих европейских стандартов, и в этом смысле интерпретирование норм международных прав человека Европейским Судом по

⁴ Совет Европы через свою Резолюцию Парламентской Ассамблеи 1249 (2001) о «Существовании Конвенции по правам человека и основным свободам Сообщества Независимых Государств и Европейской Конвенции по правам человека».

⁵ Беларусь и Таджикистан ратифицировали СНГ КПЧ в тот же день, 11 августа, 1998 года.

правам человека соответствует пониманию обязательств ОБСЕ. Основные требования международных стандартов суммированы в следующем разделе.

II. ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ РЕЗЮМЕ

Основные выводы комментариев сводятся к следующему:

- a) многие положения данного законопроекта расплывчаты и не дают ясного представления организациям и отдельным лицам, что открывает возможности для злоупотребления властью и дискриминации со стороны чиновников;
- b) государству, похоже, не возбраняется выносить теологические суждения о верованиях отдельных групп;
- c) запрет на всю операционную деятельность без регистрации непропорционален и налагает неоправданно широкие ограничения свободы религии или вероисповедания, поскольку государства не должны ставить приобретение юридического статуса условием для занятия религиозной деятельностью;
- d) установленные требования регистрации религиозных организаций и объединений сформулированы нечетко и вносят значительную путаницу;
- e) законопроект не обеспечивает достаточную гибкость религиозным группам в плане их организации в соответствии с их доктринами и традициями;
- f) законопроект не конкретизирует причины отказа в регистрации религиозных организаций и ассоциаций, не прописывает оснований отказа, а также не предоставляет возможности оспорить этот отказ в суде;
- g) требования минимального членства и продолжительной деятельности религиозной организации недопустимо жесткие для получения организацией статуса юридического субъекта;
- h) законопроект накладывает чрезмерные ограничения доступности статуса юридического лица;
- i) многие положения законопроекта непропорционально ограничивают свободу волеизъявления и права на распространение религиозных и иных материалов;

j) законопроект не защищает права на свободу религии или вероисповедания лиц, не являющихся гражданами Кыргызской Республики.

III. ОБЩИЕ ВОПРОСЫ

A. Международные стандарты

6. Исходной точкой анализа международных стандартов по отношению к свободе религии или вероисповеданий является Статья 18 Международного Договора о Гражданских и Политических правах («МДГПП»), предписывающего следующее:

1. Каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии. Это право включает свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору и свободу исповедовать свою религию и убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком, в отправлении культа, выполнении религиозных и ритуальных обрядов и учении.
2. Никто не должен подвергаться принуждению, умаляющему его свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору.
3. Свобода исповедовать религию или убеждения подлежит лишь ограничениям, установленным законом и необходимым для охраны общественной безопасности, порядка, здоровья и морали, равно как и основных прав и свобод других лиц.
4. Участвующие в настоящем Пакте Государства обязуются уважать свободу родителей и в соответствующих случаях законных опекунов, обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями.

7. Один из основных международных стандартов касается права внутренней свободы вероисповедания – так называемого *forum internum*. В соответствии со Статьей 18(3) (и то же самое повторяется в других ограничивающих статьях других международных правовых инструментов),

ограничения могут налагаться *только на проявления веры*. Внутренние права иметь или принимать религию не могут регулироваться государством.⁶

8. В практическом плане в большинстве случаев ключевой вопрос сводится к тому, является ли то или иное ограничение проявления религии допустимым с точки зрения международного права, оговоренного в так называемых «ограничительных статьях» подходящих международных инструментов – наиболее заметной 18(3) МДГПП. Заметьте, что Статья 10(2) СНГ КПЧ и Статья 9(2) Европейской Конвенции по Правам Человека («Европейской конвенции или «ЕКПЧ») содержат виртуально идентичные положения. Статья 10 (2) СНГ КПЧ гласит следующее:

10(2). 2. Свобода исповедовать религию или убеждения подлежит лишь ограничениям, предусмотренным законом и необходимым в демократическом обществе в интересах государственной и общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или для защиты прав и свобод других лиц.⁷

Статья 9(2) ЕКПЧ почти идентична:

(9)2. Свобода исповедовать свою религию или убеждения подлежит лишь ограничениям, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах общественной безопасности, для охраны общественного порядка, здоровья или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц.

Несмотря на то, что три ограничивающих пункта очень похожи, следует отметить некоторые различия между этими положениями и Статьей 18(3) МДГПП. В отличие от двух других ограничивающих пунктов Статья 10(2) СНГ КПЧ допускает ограничения исключительно в целях национальной

⁶ Дела, касающиеся внутреннего форума, такие как обладание внутренней верой, изменение вероисповедания и так далее, лежат за пределами юрисдикции государства. Более подробная дискуссия по вопросам внутреннего форума изложена в работах Манфреда Новака и Тани Восперник «Допустимые ограничения свободы религии и вероисповедания», издательство Дурхэма и Тахзиб-Лай, *Содействие свободе религии и вероисповедания: Настольная книга* (Лейден: Издательство Мартинуса Нийхоффа, 2004), страницы 148-52; Д. Мальхольма Эванса, *Религиозная свобода и Международное право в Европе* (Кэмбридж Университи Пресс, стр. 294-98).

⁷ Статья 10(2) СНГ КПЧ.

безопасности. В противоположность этому два других ограничивающих пункта не допускают ограничения только в интересах национальной безопасности (при отсутствии явной угрозы общественной безопасности, здоровью или правопорядку). Комитет ООН по Правам Человека, орган, наделенный полномочиями надзора за реализацией МДГПП, четко сформулировал эти положения в своих общих комментариях и интерпретирует Статью 18 следующим образом:

«Комитет отмечает необходимость четкого толкования параграфа 3 Статьи 18: ограничения непозволительны на не приведенных здесь основаниях, если даже они были бы позволительны как ограничения прав, охраняемых Соглашением, таких как *национальная безопасность*⁸. В противоположность Статье 18(3), другие ограничивающие пункты подчеркивают, что для того, чтобы быть позволительными, ограничения должны быть «необходимыми в демократическом обществе». В то время как Статья 18 гласит, что вопрос о ее применении во всех обществах не стоит, два других ограничивающих пункта призывают к спорно более жесткому ограничивающему понятию того, что необходимо в демократическом обществе, что настаивает на том, что диапазон допустимых ограничений проявлений религии должен быть еще уже. Наконец, Статья 18(3) МДГПП четко гласит, что только «основные права и свободы других могут являться допустимыми основаниями для подобных ограничений. Такая трактовка также автоматически определяет значение двух других ограничивающих положений. Было бы, по крайней мере, странно, если бы обычные права также являлись основанием для ограничений, как и основные права, например главного права защиты чести и достоинства, такого как права на свободу религии или вероисповедания.

9. В плане того, что законы о религиозных организациях и объединениях облегчают религиозную практику, они совсем не содержат никаких ограничений. И наоборот, в тех случаях, когда они используются в качестве инструмента контроля, они зачастую вводят ограничения. Такие ограничения допустимы, только если они вписываются в диапазон допустимых

⁸ Комитет ООН по Правам Человека, Общий комментарий № 22 (48) (Статья 18), принятый Комитетом ООН по Правам Человека 20 июля 1993 г. Документы ООН CCPR/C/21/Rev.1/Add.4 (1993), перепечатанные в Документах ООН HRI/GEN/1/ Rev.1 at 35 (1994), параграф 8 (с добавленным акцентированием).

ограничений, установленных в ограничивающих пунктах основных международных правовых документов. Говоря более конкретно, ограничения на отправление религии допустимы, только если они отвечают трем строгим критериям.

10. Во-первых, ограничения могут быть наложены только по закону, в частности, исключительно по законам, которые соответствуют идеальным правовым нормам⁹. Многие вышеописанные ограничения деятельности религиозных объединений вытекают из этого требования. Таким образом, не могут вводиться ограничения на религиозную деятельность конкретных лиц или групп произвольно или задним числом; они также не могут вводиться правилами, якобы являющимися законом, которые настолько расплывчаты, что объективно не отражают действительной необходимости или допускают произвольное правоприменение.¹⁰ Надлежащие процессуальные соображения, такие как право на принятие быстрых решений и обращений, также отражают это основное правило требований законности.

11. Во-вторых, ограничения должны раздвигать рамки узко очерченного круга легитимных социальных интересов. Признавая тот факт, что зачастую право большинства может быть невосприимчиво к правам религиозной свободы меньшинства, эти ограничивающие параграфы поясняют, что в дополнение к получению «предписанной законом» достаточной политической поддержки такие ограничения допустимы только, если они способствуют укреплению общественной безопасности, общественного порядка, здоровья или морали, или прав и свобод других. Важно отметить, что, как подчеркнуто в официальном комментарии Комитета ООН по правам человека по параллельному языку Статьи 18(3) МДГПП, язык ограничительных параграфов должен строго интерпретироваться:

⁹ *Смотри, например, Санди Таймс против Соединенного Королевства*, 30 Eur. Ct. H.R. (ser. A) at 30 (1979); *Коккинаки против Греции*, 260-A Eur. Ct. H.R. (ser. A) at 15 (1993); Кэролин Эванс, *Свобода Религии по Европейской Конвенции по правам человека* (Оксфорд: Оксфорд Университи Пресс, 2001), стр. 138-142; Малькольм Эванс, *Религиозная свобода и Международное право в Европе* (Malcolm Evans, *Religious Liberty and International Law in Europe*) (Кембридж: Кембридж Университи Пресс, 1997 (Cambridge University Press, 1997), стр. 319-320.

¹⁰ *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas и Другие, Австрия* (ECtHR, App. No. 40825/98, 31 июля 2008), § 71; *Хасан и Чауш против Болгарии* (*Hasan and Chaush v. Bulgaria*), Eur. Ct. H.R., App. No. 30985/96 (26 октября, 2000), параграфы 84-87; Кэролин Эванс, *supra* примечание 9, стр. 139-42

Любые ограничения непозволительны на иных основаниях, кроме тех, которые определены здесь, даже если они могут быть разрешены как ограничения других прав, защищенных данным Соглашением, таких как интересы национальной безопасности. Ограничения могут применяться исключительно для целей, для которых они предписаны, и должны непосредственно касаться и быть прямо и пропорциональными конкретным потребностям, для которых они заявлены. Ограничения не могут быть введены для дискриминационных целей или применяться в дискриминационной манере¹¹. Ссылка на «общественный порядок» должна пониматься в узком смысле, как относящаяся к предотвращению общественных беспорядков, а не в обобщающем смысле уважения общей политики государства. Важно отметить, что термин «общественный порядок» по французской версии МДГПП не является “*ordre public*” в смысле, часто используемом в государственном и общественном законодательстве для отражения общей политики общества, в смысле охраны общественного порядка (“*la protection de l’ordre,*”)¹² и эта терминология предполагает предотвращение конкретных общественных волнений и беспорядков.

12. В-третьих, даже при условии, что конкретное ограничение свободы религии или вероисповедания выдержало все вышеописанные проверки, в рамках международных прав человека оно допустимо при условии, что оно действительно необходимо. Решения Европейского Суда по правам человека (далее, Европейский Суд) в Страсбурге, который имеет большой опыт и непререкаемый авторитет в трактовке значения ограничивающих пунктов, дали ясно понять, что в большинстве случаев анализ, в конечном счете, сводится

¹¹ Комитет ООН по Правам Человека, Общий комментарий № 22 (48) (Статья 18), принятый Комитетом ООН по Правам Человека 20 июля 1993 г. Документы ООН ССРР/C/21/Rev.1/Add.4 (1993), перепечатанные в Документах ООН HRI/GEN/1/ Rev.1 at 35 (1994), параграф 8.

¹² Кэролин Эванс, *supra* примечание 9, стр. 150; Манфред Новак и Тания Восперник *Допустимые ограничения свободы религии или вероисповедания*, в Линхольме, издательство Дурхэма и Тахзиб-Лай (Durham and Tahzib-Lie (eds.), *Содействие свободе религии и вероисповедания: Настольная книга* (Лейден: Издательство Мартинуса Нийхоффа, 2004), страницы 152-53 № 23.

к вопросу необходимости. В решениях Европейского Суда государственные чиновники, отстаивающие какое-то ограничение, зачастую могут ссылаться на поддерживающее его законодательство и придающие ему легитимность положения Статьи 9(2), которые достаточно широки, чтобы они могли использоваться для охвата широкого диапазона потенциальных ограничений. Настойчивое требование того, что ограничения должны законными и совершенно необходимыми, существенно тормозят действия государства, которое в противном случае накладывало бы чрезмерные ограничения на проявления религии и отправление религиозных культов.

13. Согласно формулировке Европейского Суда, вмешательство в дела религии необходимо только в случае, когда имеется «насуточная социальная необходимость», которая должна быть «пропорциональна легитимной преследуемой цели»¹³. Ясно, что анализируя вопрос необходимости на этих предпосылках, его следует рассматривать отдельно в каждом конкретном случае. Однако, можно сделать некоторые общие выводы. Во-первых, при оценке того, какие ограничения являются «пропорциональными», жизненно важно помнить о том, что «свобода мысли, совести и религии являются фундаментом «демократического общества»»¹⁴. Государственные интересы должны быть действительно достаточно весомыми, чтобы оправдать упразднение права такой значимости. Во-вторых, ограничение не может быть необходимым, если оно отражает поведение государства, которое не является нейтральным и непредвзятым,¹⁵ или если оно накладывает произвольные ограничения права на проявления религиозности.¹⁶ Дискриминационное и произвольное поведение правительства не является «необходимостью». В частности, государственные положения, накладывающие чрезмерное и произвольное бремя на право объединяться и отправлять религиозный культ совместно с другими, такое как требование обязательной регистрации, является

¹³ *Смотри Коккинаки против Греции*, 17 E.H.R.R. 397 (1994)(ECtHR, май 25, 1993), параграф 49; *Вингроув против Соединенного Королевства*, 23 Eur. Ct. H.R. (ser.A) 1937 (1996), параграф 53; *Мануссаки и Другие против Греции*, 23 E.H.R.R. 387 (1997)(ECtHR, 26 сентября, 1996), параграфы 43-53; *Сериф против Греции* (ECtHR, Dec. 14, 1999, параграф 49; *Метрополитская церковь Бессарабии против Молдовы* (ECtHR, Dec. 13, 2001, App. No. 45701/99), параграф 119.

¹⁴ *Метрополитская Церковь против Молдовы* (ECtHR, Dec. 13, 2001, Обращение. No. 45701/99), параграф 114.

¹⁵ Там же, параграф 116.

¹⁶ Там же, параграф 118; *Мануссаки и Другие против Греции*, 23 E.H.R.R. 387 (1997)(ECtHR, 26 сентября 26, 1996), параграфы 43-53.

недопустимым¹⁷. В общем, там, где религиозные группы могут указать на альтернативные способы достижения конкретной государственной цели, которые будут не столь обременительными для религиозной группы и в основном будут обеспечивать достижение государственной цели, трудно утверждать, что более обременительная альтернатива является действительно необходимой.

14. Вышеприведенное обобщение требований «ограничивающих пунктов», которые регулируют моменты, когда эти ограничения могут быть наложены на религию по международному праву, делают абсолютно очевидным то, что любые ограничения должны быть тщательно взвешены и аргументированы. Для оправдания введения ограничений, недостаточно просто заявить, что то или иное ограничение оправдано необходимостью охраны «здоровья» или соображениями «безопасности», или какими-либо вышеупомянутыми легитимными требованиями. Необходимо пойти дальше и продемонстрировать, что они не расплывчаты (что является недостатком многих положений). Далее, и это является даже более важным, необходимо показать, что имеется насущная социальная необходимость во введении того или иного ограничения, и что это ограничение сформулировано с учетом необходимости в узком понимании во избежание излишнего бремени на религиозную свободу, и что оно не является дискриминационным. Каждое отдельное ограничение, предлагаемое данным законопроектом, должно быть способным пройти этот тест. Постоянно встречающейся проблемой многих положений предлагаемого законопроекта является то, что они не отвечают вышеизложенным требованиям.

В. Периодические повторяющиеся спорные моменты

Некоторую озабоченность вызывает слишком большое число положений предлагаемого законопроекта. Они упоминаются в постатейном анализе, но на наш взгляд следует очертить основные недочеты, повторяющиеся во многих статьях.

¹⁷ Метрополитская Церковь Бессарабии против Молдовы (ECtHR, Dec. 13, 2001, обращение No. 45701/99), параграф 118.

Расплывчатые и туманные формулировки

15. Многие положения законопроекта расплывчаты и не дают ясного представления организациям и отдельным лицам, а также создают поле для злоупотребления властью и дискриминации со стороны чиновников.

16. В качестве оснований для ограничения религиозной свободы используется несколько расплывчатых терминов, таких как «духовная безопасность» (Статья 1, подраздел 2), которые крайне расплывчаты и непонятны и открывают возможность правительству ограничивать религиозную активность на основании субъективных оценок предполагаемого вреда духовному здоровью. Текст законопроекта необходимо переформулировать в соответствии со Статьей 18(3) МДГПП или Статьей 10(2) СНГ КПЧ. Это примет во внимание законные опасения государства без риска неправомерного вмешательства в защищаемые законом права и свободы.

17. Другие расплывчатые термины, такие как, например, в Статье 5, относятся к тому, что государство «запрещает проявления»: «религиозного фанатизма и экстремизма, действий, направленных на противостояние и ухудшение отношений, разжигание религиозной ненависти между различными религиозными организациями». Расплывчатость и неопределенность таких терминов как «фанатизм и экстремизм» и расплывчатость и слишком общий характер фразы «действия, направленные на противостояние и ухудшение отношений» могут позволить правительству вводить в практику недопустимые и непропорциональные ограничения свободы религии. Различные верования можно при желании могут рассматриваться как «экстремистские» или «фанатические» теми, кто принадлежит к другим конфессиям; государство не должно ставить себя в положение, при котором оно будет иметь возможность выносить свои суждения по вероисповеданиям своих граждан. Статья 18 МДГПП и Статья 10 СНГ КПЧ дают ясное понимание того, что ограничения могут быть введены только на проявления религии, а не на сами верования. Напряжения, возникшие в результате конфессиональных разногласий, также должны переноситься; следовательно, запрет «действий, направленных на противостояние и ухудшения отношений, разжигание религиозной ненависти между различными религиозными организациями» является непропорциональным и чересчур широким.

18. Ограничения религиозных организаций по Статье 5 «Попытки оказать давление на государственные органы, чиновников» также слишком расплывчатое и чересчур общее выражение. Оно выражает позицию по законодательной и государственной деятельности, отрицательно влияющей на общественную мораль или религиозные организации в смысле «попыток оказать давление на государственные органы»? Отдельное лицо не может точно заранее знать, как будет трактоваться данное положение.

19. Кроме того, Статья 12, основывающаяся на отказе в регистрации и приостановке деятельности миссий, также чрезмерно расплывчата: “в случае, если их деятельность представляет угрозу общественной [государственной] безопасности, межэтническому и экуменическому согласию, здоровью и моральному состоянию населения” (подразделы 5 и 8). Основания для отказа в регистрации также сформулированы расплывчато и неконкретно: представляют угрозу государственной и общественной безопасности, межэтническому и экуменическому согласию, здоровью и моральному состоянию населения, или в иных случаях, предусмотренных законодательством (подраздел 10). Не говоря уж о сложности данной формулировки, также неясно, как отличаются эти два основания. Опять-таки, было бы предпочтительнее использовать язык ограничивающих положений и статей международных правовых документов. Наряду с тем, что подобная формулировка имеет неизбежно широкий смысл и может трактоваться по-разному, она может стать предметом манипуляций, по крайней мере, ее части, поскольку существует долгая история совершенствования и конкретизации классической терминологии в судах.

20. В подразделе 10 Статьи 12 заявлено, что миссии может быть отказано в регистрации или перерегистрации, если ее цели и деятельность противоречат «нормам Конституции Кыргызской Республики и другим законодательным актам Кыргызской Республики». Относится ли это положение только к деятельности в Кыргызской Республике или также к деятельности за рубежом? Где эта деятельность считается законной, а где незаконной?

21. В Статье 13, подраздел 6 указано, что миссионерам может быть отказано в регистрации в случае «если их деятельность представляет угрозу общественной безопасности, общественному порядку, межэтническому и экуменическому согласию, общественному здоровью и моральным принципам».

Эти основания чересчур расплывчаты и несколько расширены по сравнению с теми, которые позволены по Статье 18 МДГПП. Говоря конкретно, само выражение «межэтническое и экуменическое согласие» расплывчато и не может служить основанием для ограничения религиозной свободы.

22. В статье 15 приведены основания для ликвидации религиозной организации, такие как, например, разжигание «религиозных распрей», «принуждение к фрагментации семьи, ведущей к ее распаду». Суды имеют законные основания для оценки того, намеренно ли религиозная организация пытается принудить семью к распаду. Тем не менее, важно убедиться в том, что данное положение действительно составлено с целью избежать дискриминации менее популярных групп. В действительности существуют малое число религиозных групп, которые преднамеренно пытаются принудить семьи к распаду. Определение причин распада семей очень трудная и сложная задача, по причине субъективного характера семейных отношений. В реальности разные члены семьи могут быть привлечены к различным религиозным учениям; отдельные члены семьи имеют право «иметь или принимать» религию по собственному выбору (Статья 18 (3) МДГПП). Факт тот, что некоторое создаваемое в результате напряжение не является основанием для запрета конкретной религиозной организации. Заметьте, что положения подобного характера особенно чреваты их применением для дискриминации неугодных религиозных организаций и общин. Представьте ситуацию, в которой одна семья принадлежит к одной из доминирующих религий в стране, и один из ее членов решает присоединиться к более мелкому, менее известному религиозному сообществу. Вполне часто случается, что малые религиозные общины способствуют единству семьи, но члены семей, принадлежащих к преобладающей группе, изгоняют своего члена, который перешел в более мелкую общину. Крайне маловероятно, чтобы подобная ситуация использовалась в качестве свидетельства для запрета или растворения преобладающей религии, даже если принуждение к распаду семьи исходит от ее приверженцев. И наоборот очень вероятно, что все это может быть взято в оправдание принятия мер против более мелких религиозных групп. Подобные ситуации, несомненно, очень сложные, однако предлагаемые положения

законопроекта размычаты и вполне вероятно, что будут применяться в качестве дискриминационных мер

23. Статья 15 также содержит ряд других расплывчатых терминов, открывающих возможности для злоупотреблений и дискриминации, таких как, например, «государственная безопасность» и разжигание «гонений».

24. Расплывчатые термины и фразы также используются как определения, например определение «религиозная деятельность» в Статье 3, которое дважды включает понятие «и другая деятельность». Это особенно проблематично, если учесть что данный законопроект вводит ограничения для отдельных лиц и организаций, занимающихся религиозной деятельностью без регистрации. Другим расплывчатым определением является «противодействие интересам общества», которое в Статье 3 дается как часть определения религиозного культа («секты»).

25. Во многих случаях неопределенность и нечеткое формулирование терминов и определений создает неопределенность и непоследовательность исполнения предлагаемого закона. Например, в Статье 5 также прописано, что в случаях, когда религиозные деятели работают в государственных или муниципальных учреждениях, то «их деятельность в качестве духовных лиц приостанавливается на соответствующий срок». Кроящаяся в этом идея заключается в том, что когда служители церкви принимают на себя роль государственного служащего, то они не должны работать как духовные лица в течение периода их нахождения на государственной службе. Это положение обеспечивает строгое разделение церкви и государства, однако и на этой границе существует некая размытость и неопределенность. Будут ли имамов или пасторов, заседающих в консультативном совете, или же, скажем, капелланов в вооруженных силах принуждать отказаться от роли духовного лица? А что будет с теми, кто работает в специальных целевых группах в области образования, борьбы с алкоголизмом, или же служащими государственного совета или комитетов?

26. Особенно неопределенным термином, открывающим широкие возможности для дискриминационного и непоследовательного применения, является «теологическая экспертиза», или точнее «экспертиза религиозных

исследований» (Статьи 11 и 12), которая может проводиться как часть рассмотрения заявки на регистрацию. Законопроект не дает четкого определения подразумеваемого русского термина и не объясняет ни необходимости подобной экспертизы, ни ограничения методов или предметов проверки. В этом случае государство не ограничено в своих суждениях о вере той или иной группы. Интерпретация Статьи 9 Европейского Суда по правам человека полезна для понимания содержания понятия свободы религии в международных правовых нормах: «Право на свободу вероисповедания, гарантируемое Конвенцией, исключает любую трактовку государства по его усмотрению с целью определения, являются ли религиозные верования или средства их выражения легитимными или нет»¹⁸

Обязательные и дискриминационные требования регистрации

27. Данный законопроект предписывает прохождение регистрации религиозных организаций и миссий зарубежных религиозных организаций, предусматривает наказание отдельных лиц за ведение религиозной деятельности от имени незарегистрированных религиозных организаций (Статья 9), а также наказание за «уклонение религиозных организаций от регистрации в государственном органе по делам религий» (Статья 11).

28. Требование обязательной регистрации, перед тем как религиозная организация или миссия приступит к своей деятельности, является нарушением основной свободы религии. Эти положения законопроекта нарушают Статью 18 МДГПП, устанавливающую право на проявление религии или вероисповедания в форме «богослужения, соблюдения, практики и обучения», либо индивидуально, либо *совместно с другими*» (ударение добавлено специально). Обязательства ОБСЕ также предполагают, что все государства-члены обязаны «признавать, уважать и даже предпринимать адекватные меры, необходимые для обеспечения свободы отдельных лиц проповедовать и отправлять религиозную практику индивидуально, или *совместно с другими* и в

¹⁸ Мануссакис и Другие против Греции, 23 E.H.R.R. 387 (1997)(ECtHR, 26 сентября, 1996), параграф 48.

соответствии с тем, что диктует ему совесть¹⁹ (выделено специально). Более того, обязательства ОБСЕ²⁰ и Европейской Конвенции²¹ гарантируют право на «свободу мирных собраний и свободу объединения с другими» и обязательства ОБСЕ предписывают, чтобы государства-члены «уважали право (...) религиозных общин создавать и поддерживать свободно доступные места для отправления богослужения или собраний». (Венский Заключительный Документ, параграф 16.4).

29. Решение о том, регистрироваться или не регистрироваться в государственных органах, может само по себе носить религиозный характер, и право на свободу вероисповедания не должно зависеть от того, намеревалась ли группа получить статус юридического лица²². Право проявления религии «индивидуально или в сообществе с другими, публично или в частном порядке, согласно Статье 18(1) МДГПП не зависит от получения от государства статуса юридического субъекта. В то время как группа, стремящаяся получить статус юридического субъекта, не может ожидать получение всех выгод от этого статуса, запрет на всю религиозную деятельность без регистрации чрезмерно непропорционален и вносит неоправданно широкое ограничение свободы религии или вероисповедания. Как заявлено в *Руководящих указаниях*, «Регистрация религиозных организаций не должна быть обязательным требованием сама по себе, хотя такую регистрацию можно потребовать с целью легализации личности или иных аналогичных привилегий»²³. То есть правовые системы могут накладывать определенные минимальные требования для групп, желающих получить статус юридического лица, но государства не вправе выдвигать требование обязательного получения статуса юридического лица в

¹⁹ Заключительный Мадридский документ – Второе завершающее заседание, Мадрид, 6 департамент, 1983, «Вопросы, относящиеся к Безопасности в Европе», параграф 12.

²⁰ Парижская глава дополнительного документа Новой Европы, вводящая в силу некоторые положения, содержащиеся в Парижской главе по Новой Европе, Париж, 21 ноября 1990 («Мы подтверждаем, что без какой-либо дискриминации каждый человек имеет право на (...) свободу объединения и мирных собраний.»); Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению CSCE, Копенгаген, 29 июня 1990 «[страны-участницы вновь подтверждают что] “(9(2) каждый имеет право на мирные собрания и демонстрации. Любые ограничения, которые могут быть введены на реализацию этого права должны быть предписаны законом и соответствовать международным стандартам; (9(3)) право на объединение должно быть гарантировано.”»)

²¹ Статья 11.

²² См. Венский Заключительный Документ, параграф 16.4 (государства обязаны уважать право (...) религиозных общин на (...) самоорганизацию согласно собственной иерархической и институциональной структуре”).

²³ *Руководства*, 17.

качестве условия для ведения религиозной деятельности отдельными лицами или группами. Далее, эти *Руководящие указания* предписывают: «Отдельные лица и группы должны обладать свободой отправления своей религии без регистрации, если они того желают»²⁴.

30. Данный Законопроект устанавливает требования регистрации религиозных организаций, миссий, центральных административных органов религиозных организаций и религиозных объединений. Их характер и отношения между ними сформулированы неясно, что вносит значительную путаницу и непонимание.

Положения, нарушающие религиозную автономию

31. Статья 9 устанавливает процедуру создания центрального административного органа религиозной организации. Однако эта процедура создания центрального административного органа религиозной организации может вмешиваться в и нарушать право религиозной организации на автономию в своих собственных делах. Может ли учредительное собрание состоять из уже зарегистрированных организаций? Какова точная процедурная последовательность? Предлагаемый законопроект должен обеспечивать гибкость религиозных групп и организаций в плане самоорганизации в соответствии с их собственными доктринами и традициями.

32. Статья 9 также предписывает регистрацию «религиозного объединения», но нигде четко не определено, что же такое «религиозное объединение», каковы его функции, каковы выгоды от его создания и чем оно отличается от «религиозной организации» или от «центрального административного органа». Требование, согласно которому в эти объединения должно входить не менее 10 «общин», и хотя бы одна из них должна действовать на территории Кыргызской Республики в течение не менее 15 лет, может блокировать создание подобных объединений религиозными общинами предпочтительными для них способами и с использованием собственной структуры ведения своих дел. Неясно, что составляет «общину». Термин «общее название» также довольно расплывчат: имеют ли мусульмане сунниты и шииты «общее название»? Или католики, протестанты или православные? Кто

²⁴ Там же.

решает? В действительности, этот выбор должен остаться за самой группой верующих, желающих зарегистрироваться.

33. В Статье 3 миссии определены как «представители государства, посланные в другую страну с конкретной миссией пропаганды религии этой страны». Однако в Статье 9, миссия зарубежной религиозной организации определена как организация, «имеющая административный центры, расположенные за пределами Кыргызской Республики, или имеющие иностранных граждан в своих административных органах». Вдобавок к проблематичной напряженности между этими отделениями такое определение «имеющие иностранных граждан в своем административном органе» в действительности исключает возможность выбора общиной своего руководства. Если один из многих членов административных органов не является гражданином данной страны, становится ли вся организация иностранной? Что на самом деле представляет собой «административный орган»?

34. Особенно важным упущением предлагаемого законопроекта является неспособность установить основания для отказа в регистрации религиозных организаций (смотри Статью 11). Это довольно странный пробел, так как основания для отказа в регистрации наряду с полезным положением, таким как предписание предоставления отказа в письменном виде, и процедуры подачи апелляций предусмотрены для регистрации миссий (Статья 12) и иностранных миссионеров (Статья 13).

Недопустимые требования минимального членства и продолжительной деятельности

35. Проблемами ненужной и непропорциональной дискриминации охвачены многие субъекты. Статья 9 предлагаемого законопроекта предписывает, что религиозная организация должна иметь не менее 200 членов. Там также прописано, что центральные административные органы религиозных организаций могут создаваться исключительно при условии, что «организации с одинаковым названием должны действовать не менее чем в 9 регионах Кыргызской Республики. В состав религиозного объединения или ассоциации должно входить не менее 10 общин, и хотя бы одна из них должна действовать на территории Кыргызской Республики не менее 15 лет. Миссии независимо от

их численности или возраста не могут приобретать статус юридического лица. Все эти требования и ограничения не связаны с причинами, необходимыми в демократическом обществе для «охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или морали или основных прав и свобод других»²⁵. Они являются посягательством на право получения религиозными общинами статуса юридического лица в соответствии с обязательствами ОБСЕ²⁶. Вместо этого данные требования и ограничения являются несправедливой дискриминацией малых и молодых религиозных групп. Как прописано в Руководствах ОБСЕ, «Непозволительно вводить ограничения по минимальному членству в отношении получения юридического статуса» и «недопустимо требовать длительной деятельности в государстве до того, как будет получено разрешение на регистрацию»²⁷. Страны могут значительно отличаться по типам религиозных институтов на базе различных характеристик, если это относится к государственной программе или рассматриваемой деятельности. Однако государство не вправе выставлять требование минимального членства и продолжительности деятельности для получения статуса юридического лица.

Право получения статуса юридического субъекта

36. Однако разумный доступ к статусу юридического лица с возможностью приспособить различные организационные формы разных общин является ключевым элементом свободного права на проявление любой религии²⁸. Обязательства ОБСЕ призывают к признанию статуса юридического лица²⁹. В настоящее время в лице Европейского Суда по Правам Человека имеется авторитетный орган убеждения в том, что каждая религиозная организация имеет право на получение статуса юридического субъекта,³⁰ и что

²⁵ Статья 18 МДГПП.

²⁶ *Смотри, например*, Принцип 16.3 Венского заключительного документа ОБСЕ 1989 года.

²⁷ Руководства ОБСЕ, *supra* примечание 2, Раздел II(F).

²⁸ Метрополитская церковь против Молдовы (ЕСтHR, 13 декабря, 2001, Запрос No. 45701/99) (находки нарушений Статьи 9 в плане необоснованного отказа в получении статуса юридического лица).

²⁹ Венский Заключительный Документ, параграф. 16.3 (государства предоставят по запросу общин верующих, практикующих отправление своей веры и готовности к ее отправлению в пределах конституциональной базы своих Государств признание приданного им статуса в соответствующих странах”).

³⁰ Канейская католическая церковь против Греции, 27 EHRR 521 (1999) (ЕСтHR, Запрос. No. 25528/94, 16 декабря 1997) (защита правового статуса Романской католической церкви); Объединенная коммунистическая партия Турции против Турецкой Ресублики (ЕСтHR, Запрос. No. 19392/92, 30 января

приданный таким образом статус должен быть достаточным для того, чтобы религиозная община могла заниматься своей деятельностью в полном объеме³¹. Таким образом, предлагаемый законопроект в определенной степени накладывает ограничения на доступ к статусу юридического лица, нарушающие это право.

Ограничения прав на самовыражение и распространение

37. Многочисленные положения предлагаемого законопроекта неправомерно ограничивают свободу самовыражения и право на распространение религиозных и других материалов путем: цензуры, ограничений тех, кто производит религиозные материалы, ограничений того, где эти материалы могут распространяться, ограничений на тех, кто может распространять религиозные идеи и материалы, и обязательного использования полного названия религии во всех религиозных материалах. Все эти ограничения и требования являются грубым нарушением свободы самовыражения и религии.

38. Цензура религиозных материалов прописана в Статье 23, подразделы 1 и 2 (требование от религиозных организаций и миссий предоставления всех импортных материалов для предварительного просмотра и проверки, а также просмотра распространяемого религиозного материала государственным инспектором по религии).

39. Статья 23 подраздел 4 также ограничивает места, в которых может распространяться религиозная литература и другие материалы, и запрещает распространение религиозных материалов «в публичных местах (на улицах, в скверах) а также при посещениях частных домов и квартир, детских учреждений, школ и высших учебных заведений», и вводит ограничения на

1998); Сидиропулос и другие против Греции (ECtHR, App. No. 26695/95, 10 July 1998); Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey (ECtHR, App. No. Запрос 885/94, 8 декабря 1999); Хасан и Чаус против Болгарии (ECtHR, Запрос No. 30985/96, 26 октября 2000); Метрополитская церковь против Молдовы (ECtHR, 13 декабря, 2001, (ECtHR, Запрос No. 45701/99); Московское отделение Армии Спасения против России, Запрос No. 72881/01, 5 октября 2006; Московская церковь Сайентологии против России (ECtHR, Запрос 18147/02, 5 апреля 2007); Свято-Михайловская Парафия проив Украины (ECtHR, Запрос. No. 77703/01, 14 сентября 2007); Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas и Другие против Австрии (ECtHR, Запрос No. 40825/98, 31 июля 2008), §62.

³¹ Московское отделение Армии Спасения против России, Запрос No. 72881/01, 5 октября 2006, §§74, 84; Свято-Михайловская Парафия проив Украины (ECtHR, Запрос. No. 77703/01, 14 сентября 2007). § 123.

распространение литературы религиозного содержания на собственности религиозных организаций, а также в местах, выделенных для этих целей в соответствии со стандартной процедурой органами местного самоуправления». Статья 23(5) разрешает покупку религиозной литературы и предметов и материалов религиозной ориентации «только в местах богослужений и в специализированных магазинах». В статье 22 данного законопроекта также прописано, что государство может ограничивать «церковные службы, религиозные упражнения, ритуалы и церемонии, равно как и другие публичные мероприятия, проводимые не в специально отведенных для этого местах», и разрешает проводить обрезание мусульманами, отправление баптизма христианами и свадеб между христианами и мусульманами³². Статья 23(3) также ограничивает публикацию религиозных материалов только зарегистрированными религиозными организациями.

40. Статья 5 запрещает «действия, направленные на обращение в свою веру верующих одного вероисповедания в другое вероисповедание (обращение в свою веру), а также другую нелегальную миссионерскую деятельность». Однако в законопроекте не дано определение «нелегальной миссионерской деятельности».

41. Статья 13 предписывает ежегодную регистрацию и перерегистрацию (в течение до 3 лет) иностранных миссионеров. Иностранным миссионерам запрещено заниматься религиозной деятельностью в Кыргызской Республике без регистрации.

42. Статья 4 запрещает «вовлечение несовершеннолетних в религиозные организации».

43. Эти положения, несомненно, нарушают обязательства ОБСЕ («государства-участники (...) позволяют представителям религиозных конфессий, институтам и организация производить, импортировать и распространять публикации и материалы религиозного содержания»³³ и «призывают все страны «уважать права отдельных верующих и религиозных общин на приобретение, владение и использование священных книг,

³² Данный закон не запрещает представителям других групп принимать участие в этих актах, но предписывает необходимость получения ими специального разрешения.

³³ Венский Заключительный Документ, параграф 16.10.

религиозных публикаций на языке по их выбору, а также других статей и материалов, связанных с практикой отправления веры или вероисповедания»³⁴), а также пользоваться защитой Кыргызской Республики распространении информации в соответствии со Статьей 2, которая гласит: «Каждое лицо в Кыргызской Республике имеет право (...) свободного самовыражения и распространении мыслей, идей и мнений, а также на свободу художественного, научного и технического творчества и свободу опубликования, передачи и распространения информации»). Кроме того, эти ограничения нарушают обязательства стран-членов ОБСЕ по обеспечению свободы слова,³⁵ прав, перечисленных в Статье 10 Европейской Конвенции («Каждый имеет право на свободу самовыражения. Это право включает свободу иметь собственное мнение и получать или передавать информацию и идеи без вмешательства государственной власти и независимо от границ», что прописано в Статье 14(6) Конституции Кыргызской Республики, запрещающей цензуру и обеспечивающей право свободного распространения информации.³⁶

Права лиц, не являющихся гражданами КР

³⁴ Венский Заключительный Документ, параграф 16.9.

³⁵ Венский Заключительный Документ, параграф 34 («[гласит] что государства обязаны обеспечивать свободный выбор лицами своих источников информации. В этом контексте они обязаны (...) разрешать отдельным лицам, институтам и организациям, при условии уважения прав интеллектуальной собственности, включая копирайты, получать, владеть, воспроизводить и распространять информационные материалы всех видов. С этой целью они обязаны снять все ограничения, несоответствующие вышеупомянутым обязанностям и обязательствам»); Документ Копенгагской встречи Конференции по человеческому измерению CSCE, Копенгаген, 29 июня 1990, параграф 9.1 ([Государств еще раз подтверждаю, что] «каждый имеет право на свободу самовыражения, включая право на общение. Это право распространяется на свободу собственного мнения и получение и передачу информации и идей без вмешательства государственной власти и независимо от границ. Реализация этого права может быть ограничена только теми ограничениями, которые предписаны по закону и соответствуют международным стандартам. В частности, никакие ограничения не могут быть наложены на доступ и использование средств воспроизведения документов любого рода, но при условии уважения прав интеллектуальной собственности, включая копирайты»); Заключительный Будапештский Документ, 6 декабря 1994, параграф. 36 («Страны-участницы подтверждают тот факт, что право на свободу самовыражения является одним из основных прав человека и является основным компонентом демократического общества.»); Стамбульский Документ, Стамбул, 19 ноября 1999, Хартия Европейской Безопасности: III Наш общий ответ, параграф 26 («Мы еще раз подтверждаем важность (...)свободного потока информации, а также общественного доступа к информации. Мы обязуемся предпринять все необходимые для обеспечения основных условий для беспрепятственного трансграничного и внутристранового потока информации (...)).»

³⁶ Конституции Кыргызской Республики, Статья 14(6): («Каждый имеет право на свободу мысли, слова и прессы, а также на беспрепятственное самовыражение своих мыслей и верований. Никто не может принуждаться к выражению своего мнения и верований..»)

44. Данный законопроект от пункта к пункту не обеспечивает права на свободу религии или вероисповедания лиц, не являющихся гражданами Кыргызской Республики.

45. Многие статьи, такие как Статьи 1, 2, и 4 защищают права граждан КР на свободу религии и вероисповедания, но не лиц, не являющихся гражданами Кыргызской Республики.

46. В Статье 4 прописано, что «иностранные граждане и люди без гражданства, которые легально находятся в Кыргызской Республике, имеют право на свободу совести, такое же, как и граждане (...)» Понятие «такие же права» на свободу совести слишком общее и не включает аналогичные лиц, не являющихся гражданами Кыргызской Республики, на свободу религии или вероисповедания.

47. В Статье 9 религиозные организации Кыргызской Республики определены как «добровольные объединения граждан Кыргызской Республики, (...) в состав которых входит не менее 200 граждан КР.

48. В Статье 9 дается определение миссии иностранной религиозной организации как «имеющей административные центры, расположенные на территории Кыргызской Республики, или имеющие в своем административном составе иностранных граждан». Если иностранные граждане участвуют в управлении религиозной деятельностью или входят в состав религиозных административных органов, то они должны зарегистрироваться как миссия, не имеющая статуса юридического лица.

49. Статья 13 предписывает необходимость прохождения регистрации иностранными миссионерами до того, как им будет разрешено заниматься религиозной миссионерской деятельностью.

50. Эти положения являются в высшей степени дискриминационными. Иностранцы граждане, проживающие в Кыргызской Республике, имеют такое же право на свободу религии и вероисповедания, как и граждане Кыргызской Республики. В Статье 18 МДГП прописано: «*Каждый имеет право на свободу мысли, совести и религии*» (акцент добавлен специально).

IV. ПОСТАТЕЙНЫЙ АНАЛИЗ

Глава I, Статья 1

51. Статья 1(1) гарантирует «защиту прав и интересов граждан независимо от их религии». Это положение должно также включать защиту прав и интересов лиц, проживающих в Кыргызской Республике, но не являющихся ее гражданами. В Статье 18 МДГПП прописано: *«Каждый имеет право на свободу мысли, совести и религии»* (акцент добавлен специально). Некоторые фразы в Статье 1 также говорят о защите «лиц и граждан». Было бы проще и целесообразнее последовательно использовать более емкий и обобщающий термин «лица».

52. Статья 1(2) позволяет вводить ограничения свободы религии или вероисповедания в интересах «защиты прав и свобод других лиц, общественной и духовной безопасности, общественного порядка, территориальной целостности и конституционного порядка». Этот перечень допускает более широкие ограничения свободы религии или вероисповедания, нежели те, что определены в Статье 18(3) МДГПП и в статье 10 СНГ КПЧ, которые допускают только те ограничения свободы проявления религии или вероисповедания, которые «предписаны законом и необходимы для охраны государственно безопасности, правопорядка, здоровья или морали или фундаментальных прав и свобод других». Если говорить предметно, то «территориальная целостность» и «общественная безопасность» не являются легитимными основаниями для ограничения свободы религии или вероисповедания согласно международным инструментам права (за исключением случаев, когда они действительно находятся под неминуемой угрозой и также угрожают общественному здоровью, безопасности и правопорядку). Данный раздел законопроекта также входит в противоречие Статьей 4(1) этого же законопроекта, которая лучше согласуется со Статьей 18(3) МДГПП и Статьей 10 СНГ КПЧ. Было бы полезно, если бы и эта статья находилась в более тесном согласовании со Статьей 18 МДГПП.

53. В частности термин «духовная безопасность» чересчур расплывчат и дает возможность правительству ограничивать религиозную деятельность на его

оценке достоверности вероисповеданий и предполагаемого возможного духовного вреда от некоторых конкретных вероисповеданий.

Глава I, Статья 2

54. В Статье 2 прописано, что «ничто в законодательстве о свободе совести и религиозных организаций не должно интерпретироваться в смысле отказа или нарушения права человека и гражданина на «свободу совести». Такой отказ или нарушение должны трактоваться как дискриминация лиц, не являющихся гражданами. Так же как и граждане, которые имеют право на свободу религии или вероисповедания, иностранные граждане, проживающие в Кыргызской Республике, имеют такие же права. Статья 18 МДГПП гласит: «*Каждый* имеет право на свободу мысли, совести и религии» (выделено специально). Это положение следует пересмотреть, чтобы прояснить, что их защита должна распространяться на всех.

55. Статья 2(2) гарантирует право, вытекающее из международных инструментов, «которые вступили в силу, и частью которых является Кыргызская Республика». Эта формулировка несколько отличается от формулировки Статьи 31, рассматривающей ту же тему. Было бы лучше всего прояснить взаимоотношения между обеими. Основной принцип придачи приоритета международным правовым нормам здесь более чем приемлем и важен.

Глава I, Статья 3

56. В Статье 3, «богослужение» определено как «соединение религиозных церемоний и действий, выполняемых священнослужителями в соответствии с выработанными ритуалами и требованиями доктрины». Однако это не предполагает, что согласно некоторым религиозным традициям служба может отправляться не священниками. Кроме того, не ясно, почему религиозные ритуалы должны «разрабатываться». В действительности законопроект разграничивает понятия «богослужения» (Статья 3(2)) и «культы» (Статья 3(5)). Последний может отправляться и не священнослужителями («верующими»). Однако проблемой данного положения является использование русского термина, означающего «магическая церемония», которую можно интерпретировать как относящуюся ко всей культовой деятельности. В общем,

эти определения имеют тенденцию сужения и предположения конкретных традиционных форм религиозной деятельности.

57. В Статье 3 термин “вероисповедание” определен, как “разработанная доктрина религии, практикующая традиционное богослужение.” Использование слова «традиционный» неоправданно дискриминирует новые религиозные группы. Комитет по правам человека Организации Объединенных Наций при интерпретации Статьи 18 МДГПП заявил, что “Термины «вера и религия» должны противопоставляться в широком плане. Статья 18 не ограничивается применением к традиционным религиям или религиям и вероисповеданиям, имеющим институциональные характеристики или практики, аналогичные характеристикам и практикам традиционных религий. Поэтому Комитет рассматривает их с осторожностью во избежание какой бы то ни было тенденции дискриминации по тем или иным причинам любой другой веры или религии, включая недавно созданные молодые религии и вероисповедания, или представляющие религиозные меньшинства, которые могут стать предметом враждебного отношения со стороны доминирующего религиозного сообщества”³⁷. То, что Комитет заявляет относительно вероисповеданий и религий, в равной степени относится к многим другим терминам, определенным в Статье 3. Права на религиозную свободу не должны ограничиваться в угоду какому-то определяющему указу или декрету. Многие термины определяются из соображений того, что главным является богослужение, но в действительности эти понятия гораздо шире, включая минимальное «учение, практику и соблюдение». См. Статью 18(1) МДГПП.

58. В Статье 3 термин «миссия» определяется как «представители государства, направленные в другую страну с определенной миссией, или организации, занимающиеся пропагандой какой-то определенной религии”. Выражение “Представители государства» возможно слишком узкое – они могут представлять межгосударственные организации, такие как ЕС или ОБСЕ. Это

³⁷ Общий Комментарий Комитет по правам человека Организации Объединенных Наций No. 22 (48), принятый Комитетом по правам человека ООН 20 июля 1993, Док. ООН ССРР/С/21/Rev.1/Add.4 (1993), перепечатанный в Док ООН HRI/GEN/1/Rev.1 at 35 (1994), параграф 2.

определение представляется узким как организацию, представляющую интересы государства, а не религии.

59. В Статье 3 термин “религиозная деятельность” определен как «действия, направленные на удовлетворение религиозных потребностей правоверных, распространение религий, религиозное образование, отправление священного богослужения, собраний верующих, проповедования, обучение специалистов-теологов и священнослужителей, миссионерскую работу, а также выполнение другой деятельности, направленной на организационное и материальное обеспечение богослужения в религиозных организациях (выпуск и распространение религиозной литературы, изготовление и распространение церемониальных атрибутов, изготовление одеяний священнослужителей и других служителей церкви и на другую деятельность)”. В данном определении дважды употребляется понятие «другая деятельность», которое слишком расплывчато и не может включать что-либо конкретное. Это особенно проблематично особенно в контексте данного законопроекта, который накладывает ограничения на религиозную деятельность отдельных лиц и организаций, не имеющих государственной регистрации.

60. В Статье 3 термин свобода совести определен в смысле права на религиозную веру, однако международные правовые инструменты также защищают право не иметь никакой религиозной веры. Кроме этого в данной трактовке используется фраза «которая не запрещена законом», как часть описания понятия свобода, в то время как она более подходит для ограничения свободы.

61. По Статье 3 определение священнослужителя дается как «лицо, уполномоченное соответствующей религиозной организацией (объединением) отправлять священную службу священниками, имамами, викариями или проповедниками» однако такое определение слишком узкое. В других религиях могут существовать и другие функции священнослужителей.

62. Статья 3 определяет культ (“секта” в русском переводе) как “1. религиозное течение (община), которая отделена от основной доминирующей религии и не согласна с ее учениями, и которая проявляет безразличие и противостоит интересам общества (...)” Это определение чересчур

проблематичное. “Интересы общества” очень расплывчатый и неконкретный термин и неясно, почему этот термин необходимо употреблять в данном законопроекте. Было бы предпочтительнее избегать употребления унижающей или пренебрежительной терминологии применительно к другим религиозным группам, имеющим право на существование.

Глава I, Статья 4

63. Статья 4 содержит некоторые крайне положительные элементы: гарантии свободы совести, отсутствие принуждения при проявлении религии, а также раздел об ограничениях, в общем согласующийся с положениями Статьи 18 МДГПП. Некоторая разница в формулировках, возможно, является издержками перевода. Заключительная фраза в Параграфе 7 ближе подходит под определение национальной безопасности, которое, как упоминалось выше, не может являться удовлетворительным основанием для ограничения проявления религии, если только не существует неминуемая угроза одному из вышеперечисленных установленных законных оснований, указанному в ограничивающих положениях международных правовых инструментов.

64. Несколько терминов, употребленных в Статье 4, являются, на наш взгляд, расплывчатыми и или проблематичными. Первый, в то время как термин «свобода совести» определен в других статьях законопроекта, нигде не дано определение «атеистической веры». Было бы предпочтительнее говорить о «нерелигиозных системах веры», поскольку понятие «атеистической веры» является слишком узкой категорией.

65. В Статье 4 заявлено, что “указание отношения граждан к религии в официальных документах непозволительно”. Хотя эта установка имеет некоторый смысл в плане избегания ситуаций, чреватых дискриминацией отдельных лиц на основании зарегистрированных религиозных предпочтений, возможно, нецелесообразно полностью исключать все ссылки на религию, исповедуемую некоторыми гражданами, из официальных документов. Это может оказаться неизбежным и необходимым, например, при регистрации религиозных организаций или для координации религиозного образования и работы капелланов в вооруженных силах. Как бы то ни было обязательное

раскрытия религии должно быть по возможности ограничено, так как это является посягательством на абсолютную свободу на *forum internum*.

66. В Статье 4 также заявлено, что “Любое принуждение к определению гражданами отношения к религии, отправления или неотправления религии, участие или неучастие в священнослужении, религиозных ритуалах и церемониях, религиозном обучении запрещено”. Это полезное положение, так как оно ограничивает использование принуждения в области религии или веры, однако этот список не является исчерпывающим. Другая религиозная деятельность, не указанная в этом списке, может оказаться предметом дискриминации. Было бы целесообразно сделать этот список еще более широким и включающим. В конце концов, более предпочтительно использовать формулировку Статьи 18(3) МДГПП.

67. Положение Статьи 4 о том, что “намеренное оскорбление чувств граждан за их отношение к религии” может привести к слишком большому и непропорциональному ограничению свободы проявления и распространении религиозных верований. Что значит «оскорбление чьих-то религиозных чувств? Для этого достаточно не соглашаться с религиозной доктриной? Если так, то это положение может привести к нарушению ключевого элемента религиозной свободы и к необоснованному введению права проявления религиозной веры. В случае необходимости можно ввести ограничения, сославшись на необходимость «защиты фундаментальных прав и свобод других»³⁸, или на «пропаганду национальной, расовой или религиозной ненависти, то есть подстрекательство к дискриминации, враждебному отношению или насилию»³⁹, но законы, излишне охраняющие религиозные чувства, могут иметь обратный эффект и способствовать введению необоснованных ограничений основных прав и свобод самовыражения и экспрессивной стороны свободы религий и верований. Как недавно отметила Венская Комиссия Совета Европы,

«Религиозные группы, так же как и другие группы, должны быть терпимыми к критическим публичным заявлениям и дебатам по их деятельности, учению и вере, при условии что такая критика не доходит до намеренного и незаслуженного оскорбления и не носит

³⁸ Статья 18(3) МДГПП.

³⁹ Статья 20(2) МДГПП.

подстрекательского характера, направленного на нарушение общественного мира и спокойствия или дискриминацию какой-то определенной религии(...). При этом государственной власти необходимо принимать во внимание чувствительность религиозных групп, когда они принимают решения, вводить или не вводить ограничения на свободу самовыражения. Однако в современном обществе не должно быть места враждебности по отношению к эти религиозным чувствам, даже если они проявляются в мире и в иных местах, в которых это приводит к инцидентам среди верующих. Жизненно важным элементом демократии является открытое обсуждение по вопросам противоречий⁴⁰».

68. В самом деле, Европейский Суд по Правам Человека выразился совершенно ясно, что согласно Статье 9 Европейской Конвенции, даже несмотря на разницу в названиях, которая может привести к несогласию, на карту в этом случае поставлено «сохранение плюрализма и правильного функционирования демократии (...). Соответственно, роль властей в таких ситуациях состоит не в том, чтобы искоренить причину напряженности путем исключения плюрализма из демократической практики, а в обеспечении толерантности конкурирующих групп в отношении друг друга»⁴¹. К счастью, данный раздел описывает только другое законодательство, а не заслуживающие наказания нарушения.

69. В Статье 4 прописано, что “Вовлечение несовершеннолетних в религиозные организации запрещено”. Этот запрет на вовлечение несовершеннолетних в религиозные организации нарушает права ребенка и права родителей на религиозную свободу. Данное положение является нарушением как Статьи 18(4) МДГПП, так и Конвенции по правам ребенка⁴², которая предусматривает несколько другую формулировку того положения,

⁴⁰ Венская Комиссия, Предварительный отчет, принятый 16-17 марта 2007 (CDL-AD (2007)006).

⁴¹ Метрополитская церковь Бессарабии против Молдовы (ECtHR, 13 декабря 2001, Обращение No. 45701/99), параграф 116, *цитирование Сериф против Греции*, ECtHR, Обращение No. 38178/97, 1999, параграф 53.

⁴² Конвенция по правам ребенка, принятая и открытая для подписания в соответствии с Резолюцией Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций 44/25 от 20 ноября 1989, Вступила в силу 2 сентября 1990 года.

согласно которому ребенок также имеет «на свободу мысли, совести и религии»⁴³, и что родители свободны в выборе религиозного и нравственного образования своих детей согласно своим собственным убеждениям.⁴⁴ Несовершеннолетние старшего возраста также имеют право на реализацию своей религиозной свободы. Как прописана в Статье 14.2 Конвенции по правам ребенка, родительское руководство права ребенка на свободу религии должно осуществляться «в манере, соответствующей уровню развития ребенка». Одним из прав ребенка является право свободу самовыражения; это право включает свободу поиска, получения и передачи информации и идей разного толка (...)»⁴⁵. Запрет отдельным лицам и организациям вовлекать несовершеннолетних в религиозные организации ограничивает как право ребенка на получение информации, так и право отдельных лиц и групп на мирный обмен своими убеждениями (смотри дискуссию ниже в Главе I, Статья 5).

70. В статье 4 сказано, что «иностранцы граждане и люди без гражданства, легально проживающие в Кыргызской Республике, имеют право на свободу совести наравне с гражданами (...)». Эта фраза содержит некоторую двусмысленность и несколько проблем. Во-первых, свобода религии и вероисповедания не должна ограничиваться правовыми документами, которые в данном случае являются вторичными. Согласно международным соглашениям нелегальные жители также имеют право на свободу религии или вероисповедания. Статья 18 МДГПП гласит: «*Каждый* имеет право на свободу мысли, совести и религии» (выделено специально). Во-вторых, как граждане, так и лица без гражданства имеют право на нерелигиозные убеждения и верования, равно как и право на свободу религии. Возможно, понятие свободы совести охватывает и то, и другое. И, наконец, выражение «имеют одинаковые права» с гражданами» слишком размыто и неконкретно и его лучше сформулировать как «имеющие равные права с...». Вероятно это проблема перевода. Очевидно русское слово «одинаковый и или тот же самый» лучше переводить как «равные с...», что устраняет проблематичную неясность.

71. Ограничивающее положение по Статье 4 в основном аналогично ограничению, сформулированному в Статье 18 МДГПП («Свобода проявления

⁴³ Конвенция по правам ребенка, Статья 14(1); смотри также Статью 18) МДГПП.

⁴⁴ Смотри также Венский Заключительный Документ ОБСЕ, параграф 16(7).

⁴⁵ Конвенция по правам ребенка, Статья 13(1).

чьей бы то ни было религии или вероисповедания может быть предметом исключительно ограничений, предписанных законом, и которые необходимы для охраны государственной безопасности, правопорядка, здоровья и общественных моральных принципов, или же основных прав и свобод других”). Однако оно включает несколько дополнительных ограничений, недопустимы с точки зрения международного права. К примеру, “законные интересы» (в противопоставлении основным правам и свободам) личности и гражданина и «безопасность государства» включены в перечень законных оснований ограничений проявления религии. Данное ограничивающее положение также указывает на ограничения, которые могут быть введены «для защиты основ конституционного строя». В случае непосредственной угрозы конституционному порядку государство имеет полномочия немедленного противодействия таким угрозам⁴⁶. Здесь важно добавить ограничивающую формулировку, указывающую на то, что такая угроза реальна и неминуема⁴⁷. В любом случае это ограничивающее положение не согласуется со Статьей 1, подраздел 2.

72. В Статье 4 прописано, что «Деятельность религиозных организаций, равно как и других организаций, способствующая распространению экстремизма, сепаратизма, терроризма, незаконного оборота наркотиков и других преступлений, а также их пропаганда влекут за собой уголовную ответственность согласно законодательству Кыргызской Республики». Однако остается неясным, зачем эти положения включены в законопроект, если подобные преступления и наказания за них уже подробно прописаны в других законах. Если же нет, то эти положения очень расплывчаты и их необходимо рассматривать в отдельном законодательстве.

⁴⁶ Смотри Рефат Партизи против Тупции.

⁴⁷ Метрополитская церковь Бессарабии против Молдовы.

Глава I, Статья 5

73. Статья 5 заявляет, что “Никакой догмат конфессиональных организаций не может быть установлен в качестве обязательного для всех граждан.” Буквально это означало бы, что обязательное вероучение можно учредить для не граждан, проживающих в Кыргызской Республике. Так как “каждый имеет право на свободу мыслей, совести и вероисповедания,” (МДГПП, Статья 18), это положение нужно расширить, чтобы оно охватывало всех резидентов. Похожая проблема «недостаточно полного охвата» обнаружилась во фразе Статьи 5 о том, что “государство способствует установлению отношений взаимной терпимости и уважения между гражданами, исповедующими вероучение, и теми, кто не исповедует его. (...)”

74. В Статье 5 прописано, что “Отношения между государством и конфессиональными организациями регулируются законом, с учетом их влияния на образование духовной, культурной, государственной и национальной традиций и менталитета народа Кыргызской Республики.” Во-первых, фраза “национальная традиция и менталитет кыргызского народа” пространна и ее нужно прояснить. Далее, пока это положение само по себе не нарушает конфессиональной свободы, важно, чтобы будущее законодательство, исполняющее это положение, также избегало дискриминации, в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики (Статья 15(3)) (“Все люди в Кыргызской Республике равны перед законом и судами. Никто не может быть подвергнут какому-либо виду дискриминации или поражению в правах и свободах по причине происхождения, пола, расы, этнической принадлежности, языка, веры, политических или религиозных убеждений, или каких-то иных условий или обстоятельств личного или общественного характера.”) и своих обязательств ОБСЕ (государства “принимают эффективные меры к предотвращению и устранению дискриминации в отношении частных лиц, индивидов или сообществ, на основе вероисповедания или убеждений, в признании, осуществлении и использовании прав человека и фундаментальных свобод, во всех сферах гражданской, политической, экономической, общественной и культурной жизни, и гарантировать действенное равенство

между верующими и неверующими)⁴⁸, а также сохранить конституционно заложенный секуляризм в К.Р. (Статья 1 Конституции). Вдобавок, законодательство, которое осуществляет более кооперационные подходы, должно быть осторожным и избегать ограничений внутренней автономии религиозных организаций.

75. Статья 5 также содержит некоторые весьма пространные термины, которые нужно было бы прояснить, такие как “фанатизм” и “экстремизм”. Неопределенность этих терминов и многословность и пространность фразы “действия, направленные на противостояние и усугубление отношений” могут позволить правительству увлечься произвольными, дискриминирующими и непропорциональными ограничениями свободы вероисповедания. Различные убеждения могут казаться “экстремальными” или “фанатичными” тем, кто имеет иные убеждения; государство не должно оказаться в ситуации, которая потребует выносить решения об убеждениях своих граждан. Статья 18 МДГПП и Статья 9 Европейской Конвенции ясно дают понять, что ограничения могут распространяться лишь на *проявления* вероисповедания, а не на убеждения сами по себе. Ограничения могут быть наложены при чрезмерно напряженных условиях, которые определены оговорками конфессионального характера. В иных случаях, однако, напряженность, происходящую из деноминационных разногласий, нужно также допускать; отсюда запрет на “действия, направленные на противостояние и усугубление отношений, пробужденных религиозной ненавистью между различными религиозными организациями,” непропорционален и чрезмерно расплывчат. Как сформулировано в Руководящих указаниях OSCE, “важно, чтобы законы были сосредоточены на действительно опасных *действиях* или совершении *насилия*, а не предоставляли Государству неоправданно делегированных полицейских полномочий к подавлению групп, которые лишь оказались в немилости или повели себя странно”.⁴⁹

76. Важно помнить, например, что некоторые конфессиональные группы могут взращивать идеи столь же опасные, как нацистская идеология; некоторые государства объявили их вне закона. Таким образом, ряд государств-участников

⁴⁸ Венский Заключительный Документ, параграф 16(1).

⁴⁹ *Руководящие указания*, 9.

ОБСЕ заключили, что определенные идеологии можно законодательно запретить. В этом смысле современные демократии не повсеместно нейтральны. Они привержены фундаментальным принципам демократии и прав человека. Однако разброс вариантов стандартных целей равного отношения и беспристрастности нужно объяснять в терминологии, согласующейся с международными ограничивающими статьями и положениями (например, Статья 18(3) МДГПП). Даже здесь, едва ли существуют убеждения, которые можно официально одобрить, но очевидны лишь проявления (этих) убеждений. Более того, дело в том, что те (убеждения), которые по-настоящему губительны для общества и конституционного порядка, должны быть четко интерпретированы, а основания для оценки таких ситуаций должны быть достаточно явными, чтобы не допустить злоупотребления свободой действий. Огромное внимание нужно уделить гарантиям того, что какие-либо суждения в этом отношении не основаны на стереотипах и предрассудках.

77. Статья 5 также содержит утверждение, что “государство поддерживает всеобщий мир и гармонию.” Более точно это переводится как “peace and accord» (мир и согласие) между религиозными конфессиями”. Неясно, как это соотносится с секуляристской природой государства, которая утверждается в начале Статьи 5 и в Статье 1(1) Конституции КР.⁵⁰

78. Еще одно положение Статьи 5 гласит, «Действия, направленные на обращение верующего в новую веру – из одной деноминации в другую - (прозелитство), а также какая-то иная незаконная миссионерская работа запрещены.” Во-первых, это, похоже, весьма противоречит разрешению миссионерской работы для зарегистрированных миссионеров. Определения “миссионерской работы” (“деятельность, направленная на пропаганду чье-либо вероучения среди людей других убеждений; она наиболее развилась в христианстве, однако также имеет место и в буддизме, иудаизме, исламе, и т.п.) и “прозелитство” (“настойчивое намерение обратить верующего иной конфессии в чье-либо вероисповедание) в Главе I, Статье 3 в значительной степени перекрывают друг друга, и неясно, как миссионерская работа может быть разрешена, а прозелитство - запрещено.

⁵⁰ “Кыргызская Республика (Кыргызстан) - суверенная, единая демократическая республика, построенная на основаниях светского государства с верховенством закона.”

79. В любом случае, запрет на прозелитство находится в прямом противоречии с международными обязательствами. Для многих конфессиональных сообществ, мирный обмен или свидетельство чьих-то убеждений – существенный элемент права на “проявление” чьих-то религиозных убеждений.⁵¹ Миссионерская работа и прозелитство также защищены свободой слова и правом на распространение информации.⁵² Обязательства ОБСЕ включают, что государства поставят цель содействовать более свободному и широкому распространению информации всякого рода, чтобы поощрять сотрудничество в сфере информации и обмене информацией с другими странами (...)”⁵³ и «позволить отдельным лицам, учреждениям и организациям, при условии соблюдения прав интеллектуальной собственности, включая авторское право, получать информацию, владеть ею, воспроизводить и распространять информационный материал всякого вида. С этой целью они устраняют всякие ограничения, которые не соответствуют вышеупомянутым обязанностям и обязательствам»⁵⁴. Государства также вновь подтвердили, что “каждый имеет право на свободу самовыражения, включая право на передачу информации. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и получать и передавать информацию и идеи без вмешательства государственных органов, невзирая на границы. Ограничения этого права могут быть сведены только к таким ограничениям, которые предписаны законом и соответствуют международным нормам.” Требование обязательной регистрации миссионеров и установление квот накладывают ограничения на свободу религии, вероисповедания и самовыражения, которые не соответствуют международным стандартам. В противоположность другим сферам профессиональной деятельности, введение государством подобных ограничений (кроме требования уведомлять власти о деятельности) можно рассматривать как посягательство на

⁵¹ МДГПП Статья 18, Европейская Конвенция Статья 9.

⁵² Дело Коккинакис против Греции, 260-А ЕСПП (серия А) (1993 г.) (устанавливает, что религиозное убеждение и не-принудительная манера религиозного свидетельства защищается свободой вероисповедания); см. также Статью 14(б) Конституции Кыргызской Республики: (“Каждый имеет право на свободу мысли, слова и прессы, а также беспрепятственного выражения этих мыслей и верований. Никто не может быть принужден к выражению своих мыслей и верований.”); МДГПП, Статья 11 (“Каждый имеет право самовыражения. Это право включает свободу иметь собственное мнение, получать или передавать информацию и обмениваться идеями любыми легальными способами без вмешательства государственных властей и независимо от существующих границ”); Европейская Конвенция, Статья 10 (“Каждый имеет право самовыражения. Это право включает свободу иметь собственное мнение, получать или передавать информацию и обмениваться идеями любыми легальными способами без вмешательства государственных властей и независимо от существующих границ”);

⁵³ Заключительный документ Конференции по Безопасности и Сотрудничеству в Европе, Хельсинки, 1 августа 1975 г.

⁵⁴ Венский Заключительный Документ, пар. 34.

право проявления религиозных верований и не могут оправдываться в ограничивающих положениях. Руководство ОБСЕ недвусмысленно определяет: “Если законодательство работает в направлении ограничения миссионерской деятельности, то подобные ограничения могут быть оправданы только если они связаны с принуждающим поведением или его функциональным эквивалентом в форме обмана, который может рассматриваться как таковой независимо от затронутых религиозных убеждений”⁵⁵ Данное определение деятельности для обращения в другую веру, прописанное в данном законопроекте недостаточно узкое для того, чтобы ограничить это определение исключительно запрещенной государством деятельностью.

80. Статья 5 также утверждает, что “государство (...) не финансирует деятельность религиозных организаций или пропаганду атеизма.” “Пропаганда” – пространный и неопределенный термин, и его необходимо определить. К тому же, защита нерелигиозных убеждений простирается дальше, чем атеизм.

81. По Статье 5 ограничение религиозных организаций, «пытающихся оказывать давление на государственные органы, чиновников» также расплывчатое и неоправданно широкое. Является ли выражение позиции по законодательству или государственной деятельности, которое оказывает влияние на общественную мораль или на религиозные организации, «попыткой оказать давление на государственные органы»? Без сужения этого ограничения оно чревато внесением чересчур широких и отнюдь не необходимых ограничений свободы слова и проявления религиозных верований. Возможно некоторые ограничения прямого вмешательства в политические кампании и уместны, однако их следует трактовать в кратком виде, так, чтобы они не действовали как общий запрет самовыражения религиозных общин, с тем, чтобы они не подрывали право религиозных групп иметь собственную позицию в вопросах морали и религии.

82. В Статье 5 также прописано, что когда священнослужители «работают» в государственных или муниципальных административных органах, то «их деятельность в качестве священнослужителей приостанавливается на срок работы в этих учреждениях». Кроющаяся в этом идея заключается в том, что в

55

случаях, когда священнослужители принимают на себя государственную роль, они обязаны отказаться от роли священнослужителей на соответствующий период времени. Это обеспечивает строгое отделение церкви от государства, но также грешит неопределенностью на стыке этих ролей. Этот момент следует также прояснить. Во-вторых, в то время как некоторые государства на основании «особого исторического развития» ограничивают участие духовенства в политической деятельности, открытой для остальных граждан, (Руководство ОБСЕ, страница 16), то это является недопустимым ограничением автономии религиозных организаций и попыткой лишить духовенство его религиозных функций по причине службы в государственных органах. Обязательства ОБСЕ отражают важность этого ключевого аспекта религиозной свободы: государства обязуются уважать право (...) религиозных общин самоорганизовываться в соответствии с собственной иерархической и институциональной структурой; выбирать, назначать и заменять свой персонал в соответствии с свободно принимаемыми требованиями и стандартами, а также с добровольными соглашениями между ними и своим Государством⁵⁶. Возможно, более приемлемым подходом было бы введение ограничений злоупотребления должностным положением и политической властью, например, возможностью препятствования занятиям своих подчиненных или других лиц религиозной деятельностью, или использования служебных помещений для индоссирования своих религиозных взглядов, или использования государственных средств для религиозных целей.

Глава I, Статья 7

83. Статья 7 содержит множество полезных и правомерных положений, обеспечивающих доступ к государственному образованию независимо от отношения граждан к религии.

84. Статья 7 также запрещает формирование (“устройство” в английском переводе) религиозных организаций в образовательных учреждениях. Запрет на формирование религиозных организаций, особенно на уровне среднего и

⁵⁶ Венский Заключительный Документ, Статья 16(d).

высшего образования, нарушает права студентов на свободу проявления религиозных убеждений.⁵⁷

85. Статья 7 требует, чтобы лица, преподающие религиозные дисциплины в религиозных учебных заведениях, имели специальное религиозное образование и выполняли свою деятельность в согласовании с административным органом религиозной организации, к которой они принадлежат”. Возможно, это является разумным требованием в соответствии с некоторыми религиозными традициями, однако это должно определяться самими отдельными религиозными организациями. Обязательства ОБСЕ требуют, чтобы государства уважали право религиозных организаций самостоятельно «выбирать, назначать и менять своих служащих в соответствии со своими индивидуальными требованиями и стандартами, а также любыми свободно принимаемыми договоренностями между ними и государством»⁵⁸. Такой выбор преподавателей религиозных дисциплин является ключевым элементом автономии религиозных организаций. Любые вмешательства в осуществление этого права ставит под вопрос светский характер государства.

86. Недопустимо, когда в Статье 7 заявлено, что «религиозное обучение и подготовка запрещены на всех уровнях образования». Это может только означать запрет частного религиозного обучения, в котором используются средства государственной системы образования, время или учителя, но это слишком размытое определение, однако достаточно широкое для толкования как запрет на частное религиозное обучение родителями или религиозными организациями, что ни в коей мере не связано с государственной системой образования. Это может превратиться в серьезное нарушение Кыргызской Республикой международных обязательств. Обязательства ОБСЕ о том, что каждое государство будет уважать право родителей «обеспечивать религиозное и моральное образование своих детей в соответствии с собственными убеждениями»⁵⁹.

⁵⁷ Заметьте, что несовершеннолетние подростки имеют право на свободу религии или вероисповедания: “Государства-участники обязуются уважать право ребенка на свободу мысли, совести и религии” (Статья 14.1 Конвенции по правам ребенка). Как прописано в Статье 14.2 Конвенции по правам ребенка, необходимо осуществлять родительский контроль за реализацией права ребенка на свободу религии «в манере, соответствующей уровню развития ребенка”.

⁵⁸ Венский Заключительный Документ, Статья 16(d).

⁵⁹ Венский Заключительный Документ, Статья 16(7).

Глава I, Статья 8.

87. Статья точно определяет/устанавливает, что «Государство и его органы не препятствуют реализации религиозных потребностей личным составом военных, проистекающих из их религиозных убеждений». В то же время она устанавливает, что «Религиозные символы, литература и предметы культа являются вещами индивидуального пользования для военного личного состава». Во многих религиях невозможно осуществить/исполнить религиозные нужды без общей/публичной/совместной молитвы в особом месте с помощью особых «предметов культа»; иногда требуется и присутствие священнослужителя. В такие места не всегда попадешь из воинских частей. В этом случае Предлагаемый Проект Закона вступает в противоречие с религиозными правами военнослужащих, так как им могут понадобиться помещения для молитвы и соответствующие «предметы культа», которые не всегда можно хранить в качестве личных вещей (напр., в православной церкви люди не могут прикасаться к определенным предметам литургии).
88. Статья 8 разрешает альтернативную гражданскую службу для «священнослужителей и духовных лиц, прошедших регистрацию в соответствии с установленным порядком в религиозной организации, вероучение которой не позволяет носить оружие и служить в Вооруженных Силах». При том что не существует нормативного международного критерия по этому вопросу, наилучшей практикой является позволить альтернативную гражданскую службу всем гражданам, имеющим религиозные возражения относительно службы в вооруженных силах. Руководство ОБСЕ дает такую формулировку: «отчетливой тенденцией в большинстве демократических Государствах является позволить тем, у кого имеются серьезные моральные или религиозные возражения против военной службы исполнять альтернативную (невоенную) службу. В любом случае, законы Государства не должны быть неоправданно карательными для тех, кто не

может служить в военных силах из соображений совести.⁶⁰ Разумно, что Проект Закона позволяет альтернативную гражданскую службу для священников и духовных лиц, но наилучшей практикой станет распространение этого права на всех тех, кто имеет серьезные религиозные или моральные возражения относительно военной службы.

Глава II, Статья 9.

89. Статья 9 определяет религиозные организации в Кыргызской Республике как «добровольные ассоциации граждан Кыргызской Республики (...)». Это не учитывает лиц, не являющихся гражданами КР. Однако по Статье 18 МДГПП, «*Каждый* имеет право на свободу мысли, совести и религии» (выделение добавлено). В эту Статью нужно внести поправки, чтобы обеспечить лицам не являющимся гражданами КР, возможность быть частью религиозных организаций.
90. Статья 9 перечисляет свойства религиозных организаций как «вероисповедание; осуществление богослужения, других религиозных ритуалов и церемоний; религиозное образование и обучение своих адептов/приверженцев/последователей». Этот перечень не обязательно соответствует признакам всех религиозных организаций. Некоторые из них, например, вовлекают в монашескую жизнь, тогда как другие нацелены на гуманитарное служение или духовное служение в госпиталях. Этот перечень должен учитывать и другие признаки, помимо перечисленные выше.
91. Статья 9 запрещает «активность и (финансовую) деятельность религиозных организаций, если они не прошли регистрацию в государственном органе по делам религий», и «деятельность миссий в КР, которые не зарегистрированы в установленном порядке». Статья 9 также карает по закону лицо/индивида, осуществляющее/го действия от имени незарегистрированной организации.
92. Требование к религиозной организации или миссии регистрироваться прежде, чем она сможет действовать, является нарушением основной религиозной свободы. Это положение нарушает Статью 18 МДГПП и Статью 9 Европейской

⁶⁰ Руководство, выше по тексту ссылка, Раздел II(L), стр.22-23 (цитируя Рекомендацию (1987 г.)8 относительно возражений совести против обязательной военной службы, принятую Комитетом Министров Совета Европы 9 апреля 1987 г., на 406-й встрече Зам.Министров, (веб-адрес), резолюция Комиссии по Правам Человека 2002/45.

Конвенции,⁶¹ которые устанавливают право проявлять конфессию или верование индивида «в поклонении, соблюдении предписаний, практики и обучении» «индивидуально или в сообществе с другими» (выделение добавлено). Обязательства ОБСЕ также включают, что государства «признают, уважают и к тому же соглашаются предпринимать действия, необходимые для обеспечения свободы индивида в исповедовании и практике, в одиночку или в сообществе с другими, религиозного или основанного на вере действия, в соответствии с велением его собственной совести»⁶² (выделение добавлено). Далее, обязательства ОБСЕ⁶³ и Европейская Конвенция⁶⁴ гарантируют право «на свободу мирных собраний и свободу ассоциаций с другими», и обязательства ОБСЕ требуют от государств «уважать право (...) религиозных сообществ на создание и поддержание мест свободного доступа для поклонения или собрания». (Венский Заключительный Документ, пар.16(4)).

92. Решение регистрироваться или нет в государственной (структуре) может само по себе быть религиозным, и право на свободу религии или верований не должно зависеть от того, добивается ли некая группа статуса юридического лица, и получила ли его.⁶⁵ Право на проявление религиозных убеждений «индивидуально, или в сообществе с другими, и публично либо без свидетелей, Статья 18(1) МДГПП, не зависит от предоставления юридического статуса со стороны государства. Учитывая заявленное требование о том, что группа, которая не добилась юридического статуса, не может надеяться воспользоваться всеми преимуществами такого статуса, запрет на всякую деятельность и активность без регистрации чрезвычайно непропорционален, и

⁶¹ Европейская Конвенция по защите Прав Человека и Основным (Фундаментальным) Свободам, открытая для подписания Советом Европы 4 ноября 1950 г. Вступила в силу 3 сентября 1953 г. [далее по тексту «Европейская Конвенция»].

⁶² Заключительный Мадридский Документ – Вторая Дополняющая Встреча, Мадрид, 6 сент. 1983 г. «Вопросы, относящиеся к Безопасности в Европе», пар.12.

⁶³ Парижская Хартия за Новую Европу/Дополнительный Документ, приводящий в действие определенные положения, которые содержатся в Парижской Хартии за Новую Европу, Париж, 21 ноября 1990 г. («Мы подтверждаем, что без различия, каждый индивид имеет право на (...) свободу ассоциаций и мирных собраний.»); Документ Копенгагенской Встречи Конференции по Человеческому Измерению ОБСЕ, Копенгаген, 29 июня 1990 г. «[государства-участники вновь подтверждают, что] «(9.2) каждый имеет право на мирные собрания и демонстрации. Любые ограничения, которые могут быть наложены на проявление этих прав, будут предписываться законом и соответствовать международным стандартам; (9.3) право на ассоциации будет гарантировано.»)

⁶⁴ Статья 11.

⁶⁵ См. Венский Заключительный Документ, пар.16(4) (государства «уважают право (...) религиозных сообществ (...) организовать в соответствии с их собственной иерархической и организационной структурой»).

является явно ненужным пространственным ограничением свободы религии или верований. Руководство ОБСЕ устанавливает следующее: «Регистрация религиозных организаций не должна быть сама по себе обязательной, хотя разумно требовать регистрации в целях получения статуса юридического лица или подобных преимуществ»⁶⁶. А именно, законодательные системы могут накладывать определенные минимальные требования к группам, которые желают получить статус юридического лица, но государства не могут ставить условием приобретение статуса юридического лица для индивидов или групп, которые вовлечены в религиозную деятельность. Руководство ОБСЕ далее предусматривает: «Индивиды и группы должны быть свободны в религиозной практике без регистрации, если они того пожелают».⁶⁷

94. Эти права не сводятся к гражданам Кыргызской Республики. Как и граждане вправе исповедовать свою веру индивидуально или в сообществе, иностранные граждане, проживающие в Кыргызской Республике, тоже обладают этим правом. Статья 18 МДГПП утверждает: «Каждый имеет право на свободу мысли, совести и религии» (выделение добавлено). Из этих соображений иностранные миссии также должны иметь возможность действовать без регистрации.

95. Статья 9 также устанавливает число граждан для создания религиозной организации – 200 чел. Число это сомнительное, из-за его дискриминационного воздействия на религиозные группы меньшего числа, особенно те, что создаются на основе конгрегации и могут не располагать достаточным количеством членов. Требования к численности в странах ОБСЕ, имеющих сильные традиции защиты религиозной свободы, обычно меньше, такие как 10 или 15 человек. Как констатирует Руководство ОБСЕ: «Высокие пороговые требования к членству не позволительны в связи с получением статуса юридического лица».

96. Статья 9 также устанавливает процедуру для создания центрального административного органа, посредством учредительного собрания зарегистрированных местных религиозных организаций, действующих по меньшей мере в 9 районах Кыргызской Республики.

97. Во-первых, в этой процедуре не ясно, должно ли учредительное собрание состоять из организаций, уже прошедших регистрацию? Какова верная процедурная последовательность? Во-вторых, это требование налагает неуместную

⁶⁶ Там же.

⁶⁷ Венский Заключительный документ, пар.16.4.

напряженность/скованность на право религиозных сообществ свободно организовывать систему ведения собственных дел, включая их структурную организацию. Ключевым элементом религиозного самоуправления и религиозной свободы является разрешение религиозным группам выбирать свои собственные структуры, и оно хорошо защищено обязательствами ОБСЕ: «государства «уважают право (...) религиозных сообществ на (...) само-организацию, в соответствии с их собственными иерархической и организационной структурой»⁶⁸.

98. Вдобавок неясно, почему требуется, чтобы центральные административные органы имели религиозные организации на местах по меньшей мере в 9 областях. Кажется, это положение неразумно и без нужды благоволит к широко распространенным религиозным организациям. Конечно же, религиозные организации с многочисленными органами на местах в каждой области имеют такую же нужду в едином центральном административном органе, как и одна (организация) с местными органами в 9 областях.

99. 9 Статья вводит требования к религиозной ассоциации («когда существуют, по крайней мере, десять религиозных сообществ одной деноминации, из которых, по крайней мере, одна уже не менее пятнадцати лет работает в Кыргызской Республике»). Однако неясно, что такое «религиозная ассоциация», каковы ее функции, какую выгоду можно извлечь из создания единого объединения, и что отличает ее от «религиозной организации» или «центрального административного органа».

100. Требование о том, что ассоциации должны состоять, по меньшей мере, из 10 «сообществ», «по крайней мере одно из которых уже не менее пятнадцати лет работает в Кыргызской Республике» очень нечеткое. Неясно, что составляет «сообщество», и почему ассоциация должна иметь по крайней мере 10 сообществ. Термин «общая для них деноминация» также очень размытый: мусульмане-сунниты и шииты – из «общей для них деноминации»? Или католики, протестанты и православные христиане? Кто решает? Кроме того, требование о пятнадцатилетнем периоде налагает неоправданные ограничения и не соответствует Руководству ОБСЕ, которое оговаривает: «Неуместно требовать продолжительного периода существования в (этом) Государстве прежде, чем оно разрешит регистрацию»⁶⁹.

⁶⁸ Венский Заключительный документ, пар.16.4.

⁶⁹ Руководство, выше по тексту ссылка, Раздел II(L), стр.22-23 (цитируя Рекомендацию (1987 г.) 8 относительно возражений совести против обязательной военной службы, принятую Комитетом

101. Обоснованное обращение к статусу юридического лица с соответствующей гибкостью в примирении различающихся организационных форм разных сообществ – ключевой элемент свободы вероисповедания человека⁷⁰. Комитет ООН по Правам Человека в толковании Статьи 18 МДГПП определил, что «Статья 19 не ограничена в своем применении традиционными религиями, или религиями и верованиями с организационными особенностями или практикой, подобно тем, что свойственны традиционным религиям. Следовательно, Комитет с озабоченностью держит в поле зрения любое стремление выделить по каким-то соображениям религию или верование, включая тот факт, что они вновь образованы, или представлять религиозные меньшинства, которые могут вызывать враждебность со стороны господствующей религиозной общины»⁷¹.

102. Если требования Статьи 9 к «религиозной ассоциации» (по крайней мере 10 религиозных сообществ, по меньшей мере одна из которых уже работает 15 лет) применяются к образованию унии, или созданию центрального административного органа, тогда эти требования являются весьма пристрастными, как показано выше. Руководящие указания ОБСЕ далее определяют: «Неуместно требовать долгосрочного существования в Государстве прежде, чем дано разрешение на регистрацию.»

103. Статья 9 определяет миссию зарубежной религиозной организации как организацию, «административные центры которой расположены вне пределов КР, или (у которой) в административном органе есть иностранные граждане». Это очень нечеткая формула. Если один из многих членов административных органов – не гражданин, становится ли от этого зарубежной целая организация? Что составляет «административный орган»? Это положение необходимо прояснить.

Глава II, Статья 11.

Министров Совета Европы 9 апреля 1987 г., на 406-й встрече Зам.Министров, (веб-адрес), резолюция Комиссии по Правам Человека 2002/45.

⁷⁰ (Дело) Столичной Церкви Бессарабии против Молдовы (ЕКПЧ, 13 декабря 2001 г., Прилож.№45701/99) (обнаружило нарушение Статьи 9 в запрете на получение статуса юридического лица); Венский Заключительный документ, пар.16.3 (государства «предоставляют - по их запросу - сообществам верующих, которые осуществляют или готовы осуществить вероисповедание в конституционных рамках своих Государств, признание того статуса, которые обеспечен им в своих странах».)

⁷¹Основной Комментарий Комитета ООН по Правам Человека № 22 (48), принятый Комитетом ООН по Правам Человека 20 июля 1993 г., ... U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.4 (1993), перепечатан в U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 35 (1994), пар. 2.

104. Статья 11 требует, чтобы один из учредительных документов, поданных на регистрацию религиозных организаций, представлял собой «данные по основам вероучения и его соответствующей практике (...)». «Данные» - неясный термин. Формулировка должна быть более конкретной в отношении того, что в точности нужно.
105. Статья 11 предоставляет полномочия государственному органу по делам религий «затребовать дополнительные данные» от религиозных организаций, которые обращаются с просьбой о регистрации. Это так же неопределенно звучит. Какого рода дополнительные данные могут потребоваться?
106. Статья 11 ссылается на «теологическую экспертизу», которую можно выполнить как часть (процедуры) рассмотрения запроса на регистрацию. Эта «теологическая экспертиза» или «экспертиза конфессиональных исследований» не определена и изобилует возможностью злоупотреблений и предвзятости. Законопроект не определяет, каковая цель «теологической экспертизы», не конкретизирует он и границы в способах и объектах исследования. Государству не запрещается делать теологические суждения о верованиях группы. В самом деле, законопроект разрабатывается не для того, чтобы заложить стандарты для предоставления статуса (или отказа его предоставить) религиозной организации, открывая путь государственному органу для исследования верований группы, а не только лишь ее действий; хартии или предыдущего руководства где то еще. Интерпретация Статьи 9, данная Европейским Судом по Правам Человека, помогает понять содержание свободы религии в международных нормах: «Право на свободу религии, как она гарантирована по Конвенции, исключает какую-либо свободу действий со стороны Государства в определении того, допустимы ли религиозные верования или средства, использованные для выражения этих верований»⁷².
107. Статья 11 также определяет, что «Уклонение религиозных организаций от регистрации при государственном органе по делам религий порождает ответственность, в соответствии с законодательством К.Р.». Как уже детализовано выше по тексту, наказание организаций за то, что они работают без регистрации, нарушает ключевые права на свободу верований. Решение о

⁷² Дело Манусакис и др. против Греции, 23 [Е.Н.Р.Р.](#) 387 (1997) , ЕСПЧ, 26 сент.1996 г.), пар.48.

том, регистрироваться или нет в государственной (структуре), само по себе может быть вопросом вероисповедания, и право на свободу религии или верования не должно зависеть от того, пыталась ли группа зарегистрироваться или нет, и получила ли она статус юридического лица.⁷³ Право на демонстрацию вероисповедания «в индивидуальном порядке или в сообществе с другими, и публично либо в частной жизни,» Статья 18(1) МДГПП, не зависит от того, предоставлен ли государством статус юридического лица. В то время как группа, которая не добивалась юридического статуса, не может надеяться воспользоваться всеми преимуществами такого статуса, запрет на всякую деятельность и активность без регистрации чрезвычайно непропорционален, и является явно ненужным пространственным ограничением свободы вероисповедания или верований. Как определено в Руководящих указаниях ОБСЕ, «Регистрация религиозных организаций не должна быть обязательной *сама по себе*, хотя целесообразно требовать регистрации в целях получения юридического лица и сходных (с этим) выгод.⁷⁴ А это значит, что законодательные системы могут налагать определенные минимальные требования к группам, которые желают получить статус юридического лица; но государства не могут выставлять получение статуса юридического лица в качестве условия для индивидов или групп, которые участвуют в религиозных мероприятиях. Руководящие указания ОБСЕ далее констатируют: «Частные лица и группы должны быть свободны в конфессиональной практике без регистрации, если они того хотят».⁷⁵

108. Закон (пункт 11) должен указывать основания, которые могут привести к отказу в регистрации. Он должен также обеспечивать (по аналогии с тем, что предоставляется для зарубежных миссий и/или миссионеров), чтобы решение об отказе в регистрации обязательно предоставляли в письменном виде, с указанием в деталях оснований и мотивировки отказа. Закон должен далее обеспечивать недвусмысленно возможность апелляции в суде решения об отказе в регистрации (и если необходимо, расписывать в деталях процедуру).

⁷³ Смотри Венский Заключительный Документ, параграф 16.4 («государства уважают право (...) религиозных общин (...) на самоорганизацию в соответствии со своей собственной иерархической и институциональной структурой.

⁷⁵ Там же.

Обеспечивать предметное объяснение основания для отказа в регистрации и возможности апелляции этого решения в суде.

Глава II, Статья 12.

109. Статья 12 устанавливает ежегодную процедуру регистрации для зарубежных миссий. Эта регистрация, соответственно подразделу 12, не предоставляет зарубежным миссиям статуса юридического лица. Как показано в предыдущих разделах, установление обязательной ежегодной регистрации единственно для того, что вести деятельность, является несоразмерным бременем в правах на конфессиональную свободу для иностранных граждан, проживающих в КР. Неясно также, почему эта регистрация обязана быть ежегодной. Это увеличивает сверх меры бремя для иностранных групп.

110. Статья 12 законопроекта очень к месту предоставляет конечные сроки в рассмотрении заявок на регистрацию, и на уведомление в письменном виде, если в регистрации отказано. Статья 12 также оговаривает, что отказ в регистрации может быть рассмотрен в суде.

111. Статья 12(2) констатирует, что положения о миссии «должны оговаривать, что в случае реорганизации или ликвидации миссии имущество, представляющее архитектурную, культурную и историческую ценность, должно оставаться в КР.» Значение «архитектурной, культурной и исторической ценности», как можно предположить, проясняется в другом законе. Однако если миссии не являются юридическими лицами, неясно, как они вообще могут владеть имуществом. Столь же неясно, должно ли имущество относиться к самой миссии, охватывает ли это также и личное имущество миссионеров? Этот подраздел необходимо прояснить.

112. Статьи 12(5), 12(8) и 12(10) указывают, что миссиям могут отказать в регистрации или приостановить их деятельность по ряду причин. Эти основания шире, чем те, что разрешены по Статье 18 МДГПП. В особенности «межэтническое и экуменическое (всемирное) согласие» не является допустимым основанием, по которому нужно ограничивать конфессиональную свободу. В самом деле, Европейский Суд по Правам Человека прояснил, что по Статье 9 Европейской Конвенции, даже если различия вероисповедания могут привести к разладу, на кону в таких случаях – «сохранение плюрализма и надлежащее действие демократии (...).

Соответственно, роль полномочных лиц в таких обстоятельствах – не устранять причину напряжения посредством ликвидации плюрализма, а обеспечить терпимость между конкурирующими группами.»⁷⁶

113. Вдобавок, основания для отказа в регистрации и приостановлении деятельности чрезмерно расплывчатые: “если ее (миссии?) деятельность – угроза для государства и социальной [общественной] безопасности, межэтническому и мировому согласию, здоровью и морали населения” (подразделы 5 и 8). Основания для отказа в регистрации столь же неясные: представлять «угрозу для государственной и социальной безопасности, межэтническому и мировому согласию, здоровью и морали населения или в иных случаях, (возможность) которых допускает законодательство» (подраздел 10). Столь же неясно, почему эти основания различаются.

Статья 12(10) определяет, что миссии может быть отказано в регистрации или перерегистрации, если ее цели и деятельность противоречат «нормам Конституции КР и другим законным актам КР.» Охватывает ли это только деятельность в пределах КР, или же деятельность, проведенную за границей, когда эта деятельность может быть незаконной, а когда – законной?

Глава II, Статья 13.

114. Статья 13(1) требует, чтобы «иностранные граждане, приезжающие в КР для того, чтобы осуществлять конфессиональную деятельность» регистрировались при государственном органе по делам религий для того, чтобы выполнять «конфессиональную деятельность». При широком и невнятном определении “религиозной деятельности” в Статье 3, этот подраздел создает вопиющее нарушение прав иностранных граждан на конфессиональную свободу. Иностранные граждане, проживающие в КР, сохраняют свои права на свободу вероисповедания, что включает ключевое право одного (человека) разделять конфессиональные верования с другими. Статья 18 МДГП определяет: «У каждого есть право на свободу мысли, совести и конфессиональную свободу» (выделение добавлено). При том, что государство обладает полномочиями регулировать въезд в свою страну, оно не должно нарушать права конфессиональной свободы иностранцев, которым оно разрешило въехать в страну.

⁷⁶ Дело Митрополитской Церкви Бессарабии против Молдовы, ЕСПЧ, Приложение .№ 45701/99, 13 декабря 2001 г., пар.116, цитирует Дело Сериф против Греции, ЕСПЧ, Приложение .№ . 38178/97, 1999, пар.53.

115. Статья 13(2) формулирует, что «миссионерскую деятельность в КР может осуществлять миссионер, который представляет зарегистрированную конфессиональную организацию, имеет приглашение и соответствующее задание.» Неясно, является ли это запретительным, *т. е.* ограничивающим миссионерскую деятельность тех, кто «представляет [а] зарегистрированную конфессиональную организацию, имеет приглашение и соответствующее задание.» Если это так, то это – грубое нарушение конфессиональной свободы. При широком определении миссионерской работы («деятельность, направленная на распространение вероисповедания кого-либо среди людей других верований», Законопроект, Глава I, Статья 3), можно нарушить это положение, всего-то отвечая на вопрос о своей вере, или пригласив кого-нибудь из другой (конфессии) присутствовать на свое богослужении. Мирно поделиться своим вероисповеданием – решающий элемент права «проявлять» чьи-либо конфессиональные верования.⁷⁷ Как упоминают Руководящие указания ОБСЕ, «ограничение [на миссионерскую работу] может быть оправданным, только если она включает принуждение, или манипуляцию или функциональное ее соответствие в форме мошенничества, что могло бы быть признано таковым безотносительно к конфессиональным взглядам, присутствующим в нем». Миссионерская деятельность также защищается свободой слова и правом распространять информацию,⁷⁸ и ограничение кого-либо в свободе выражать свою веру тем, кто зарегистрирован, несоразмерно сурово и неоправданно по международным нормам. Аналогично по тому, что оговорено в отношении иностранных миссионеров (см. оговорку 13.6), Оговорка 12 должна обеспечить, в случае отказа в регистрации, чтобы заявителя проинформировали в письменной форме, включая указания относительно обоснования отказа.

116. Статья 13(4) констатирует, что государственный чиновник по духовным делам может предоставить учредительные документы заявителя на рассмотрение эксперту по конфессиональным вопросам. Неясно, кого назначают экспертом, и ради какой цели производится рассмотрение. Это «рассмотрение экспертом по конфессиональным

⁷⁷ МДГПП Статья 18; Европейская Конвенция, Статья 9.

⁷⁸ Дело Коккинакис против Греции, 260-А ЕСПП (серия А) (1993 г.) (устанавливает, что не-принудительная манера религиозного свидетельства защищается свободой вероисповедания); см. также Статью 20 Конституции Республики Казахстан. («1. Свобода слова и творческой деятельности гарантирована. Цензура запрещена. 2. Каждый вправе свободно получать и распространять информацию любыми средствами, не запрещенными законом. (...)»); Европейская Конвенция, Статья 10 («У каждого есть право на свободу самовыражения». Это право включает свободу придерживаться мнения, получать и передавать информацию и идеи без вмешательства государственных органов, и невзирая на границы.»)

вопросам» расплывчато, и изобилует возможностями для злоупотреблений и дискриминации. Точная формула: “Экспертиза конфессиональных исследований”. Законопроект не формулирует, ради какой цели «рассмотрение», не (указаны) пределы для способов или предметов рассмотрения. Нет государства, которому запрещено делать теологические суждения о верованиях группы. В самом деле, стандарты законопроекта, заложенные для отказа в регистрации миссионера, чрезвычайно расплывчаты, открывают путь государственному органу для рассмотрения верований миссионера, а не только лишь его или ее действий; или предыдущего поведения где-то еще. Интерпретация Статьи 9, данная Европейским Судом по Правам Человека, помогает понять содержание свободы вероисповедания в международных нормах: «Право на свободу вероисповедания, как оно гарантировано Конвенцией, исключает какую-либо свободу действий со стороны Государства в определении того, допустимы ли по закону религиозные верования или средства, использованные для выражения этих верований».⁷⁹

117. Статья 13(6) указывает, что миссионерам могут отказать в регистрации по ряду причин. Эти основания расплывчаты, шире, чем те, что разрешены по Статье 18 МДГПП. В особенности «межэтническое и экуменическое (всемирное) согласие» не является разрешаемым основанием, по которому нужно ограничивать конфессиональную свободу. В самом деле, Европейский Суд по Правам Человека прояснил, что по Статье 9 Европейской Конвенции, даже если различия по деноминациям могут привести к разладу, на кону в таких случаях – «сохранение плюрализма и надлежащее действие демократии (...). Соответственно, роль полномочных лиц в таких обстоятельствах – не устранять причину напряжения посредством ликвидации плюрализма, а обеспечить терпимость между конкурирующими группами».⁸⁰

Глава II, Статья 14.

118. Статья 14 кратко описывает регистрацию конфессиональных учебных заведений и формулирует, что: «Конфессиональное образование на территории К.Р. запрещено, если оно не прошло через процедуру регистрации в виде определенной процедуры.» При том, что Государство может законно потребовать регистрации или

⁷⁹ Дело Мануссакис и Других против Греции, 23 E.H.R.R. 387 (1997) (ЕСПЧ), 26 сент.1996, пар.48.

⁸⁰ Дело Митрополитско Церкви Бессарабии против Молдовы, ЕСПЧ, Приложение № 45701/99, 13 декабря 2001 г., пар.116; цитирует Дело Сериф против Греции, ЕСПЧ, Приложение № 38178/97, 1999 г., пар.53.

сертификации учителей для школ, которым разрешено заменить государственное образование, получить государственные субсидии, или получить дипломы, признанные государством, важно помнить, что конфессиональное образование остается ключевым правом свободы вероисповедания конфессиональных учреждений и родителей. Обязательства ОБСЕ констатируют, что Государства «уважают право каждого на предоставление и получение конфессионального образования на языке, который он выбрал, индивидуальным порядком или в объединении с другими; в этом контексте, *среди прочего*, свобода родителей обеспечивать конфессиональное и нравственное образование своим детям, в соответствии с их собственными воззрениями; разрешение на подготовку церковного персонала в соответствующих заведениях.»⁸¹

При том, что вполне целесообразно требовать регистрации конфессиональных заведений, с целью получить особые льготы от правительства, несоразмерным и значимым нарушением конфессиональной свободы является запрет на все не зарегистрированное конфессиональное образование. Вдобавок, запрет на всякое конфессиональное образование слишком широк, – охватывает ли он родителей, которые обучают детей своим религиозным верованиям у себя дома?

Глава II, Статья 15.

119. Статья 15 предоставляет основания для ликвидации конфессиональной организации. Некоторые из них кажутся несоразмерными ограничениями прав конфессиональной свободы индивида и конфессиональных организаций. К примеру, организация или миссия могут быть ликвидированы из-за разжигания «религиозной розни.» Однако это не дозволенное основание, на основе чего можно ограничивать конфессиональную свободу. В самом деле, Европейский Суд по Правам Человека прояснил, что по Статье 9 Европейской Конвенции, даже если различия по деноминациям могут привести к разладу, рискуют в таких случаях «сохранением плюрализма и надлежащим действием демократии (...). Соответственно, роль полномочных лиц в таких обстоятельствах – не устранять причину напряжения

⁸¹ Венский Заключительный документ, пар.16.6, 16.7, 16.8. См. также Общий Комментарий § 22: ЕКПЧ, Протокол 2, Статья 2, Декларация 1981 г., Статья 5; *Руководящие указания*, стр.13.

посредством ликвидации плюрализма, а обеспечить терпимость между конкурирующими группами»⁸²

120. Другим основанием для ликвидации в Статье 15 является «принуждение к разделению в семье, приводящему к разрушению семьи». Это положение размытое и открыто для злоупотреблений. У судов есть законные основания для оценки того, действительно ли конфессиональная организация намеренно ищет возможности принудить семью к разделению. Однако важно удостовериться, что это положение составлено так, чтобы избежать предвзятости в отношении менее популярных групп. Разногласия в конфессиональных верованиях могут скорее просто отражать разногласия между конфликтующими супругами или членами семьи, чем быть причиной этих разногласий. Определение причинно-следственных отношений при развале семьи очень сложно, из-за субъективной природы взаимоотношений. На деле существует мало конфессиональных групп, которые намеренно ищут возможности принудить к разделению в семье. Реальность такова, что разных членов семьи могут привлекать разные религиозные учения, и отдельные члены семьи вправе «иметь или принять» религию по своему выбору. Статья 18(3) МДГПП. Тот факт, что некоторые напряжения «разряжаются», не служит основанием для запрета отдельных конфессиональных организаций. Заметьте, что положение такого характера имеет особую вероятность послужить ссылкой на основании предвзятости. Представьте себе ситуацию, в которой семья относится к одной из доминирующих конфессий страны, а один из членов решает присоединиться к меньшей по составу, менее известной конфессиональной общине. Может статься и так, что меньшее конфессиональное сообщество будет поддерживать единство семьи, но может быть и так, что члены семьи, принадлежащие к доминантной группе, вытеснят члена семьи, который обратился в иную конфессию малой группы. Чрезвычайно мала рода будет использована как доказательство/свидетельство для запрета или роспуска доминирующей конфессии, даже если принуждение семьи к разрыву исходит вероятнее всего от ее адептов. Напротив, весьма высока вероятность, что ситуацию используют для оправдания действий против меньшей группы. Эти ситуации неизбежно осложнены, но положение, о котором шла речь, неопределенно, и высока вероятность, что им воспользуются дискриминационным способом.

⁸² Дело Столичной Церкви Бессарабии против Молдовы, ЕСПЧ, Приложение № 45701/99, 13 декабря 2001 г., пар.116; цитирует Дело Сериф против Греции, ЕСПЧ, Приложение № 38178/97, 1999 г., пар.53.

121. Статья 15 также содержит ряд других пространных терминов, которые открывают дорогу злоупотреблениям и предвзятости, такие как «государственная безопасность», подстрекательство к «травле», и «отказ от предоставления медицинской поддержки лицам, чья жизнь или здоровье в опасности». Проблема медицинской поддержки может быть направлена на группы, ведущие практику исцеления верой, или тех, кто отказывается от переливания крови, но она выражена словесно таким общим и пространным образом, что могла бы охватить почти всякую медицинскую ситуацию, где могло бы предположительно использоваться медицинское содействие. Эту Статью нужно проработать для большей определенности, и больше внимания (уделить) конфессиональным правам индивида, особенно правам взрослых. Руководящие указания ОБСЕ формулируют так: «Некоторые конфессиональные сообщества отвергают один или больше подходов в обычно выполняемых медицинских процедурах. При том, что многие Государства позволяют взрослым решать, принимать определенные виды процедур или не принимать, Государства обычно требуют, чтобы некоторые медицинские процедуры выполнялись с детьми невзирая на желания родителей. В той степени, в какой Государство решает действовать вопреки родительским предпочтениям, в отношении того, что Государство определяет как неотложную потребность, и что Государства вправе по закону избрать (мерой воздействия), законы все же должны разрабатываться так, чтобы уважать тех, кто имеет моральные возражения против медицинских процедур, даже если закон не предоставляет иммунитета, которого стремится получить (оппонент).»⁸³

122. В отношении поддерживающего здравоохранения Статья 15, кажется, придерживается более высоких стандартов для религиозных верующих, чем для неверующих, — «принуждение к самоубийству, или отказ в предоставлении медицинской поддержки людям, чья жизнь или здоровье в опасности» кажется преступлением, лишь когда оно «по религиозным мотивам». Если существуют также правонарушения не по религиозным мотивам, тогда нет необходимости включать их сюда по отдельности. Если это не так, тогда это – предвзятое отношение, когда наказывают только конфессиональные организации за мотивы такого поведения. This Эта проблема периодически возникает в проекте, например, неверное представление, мошенничество, и изъятие денег силой - всегда вероятно криминальные

⁸³ Руководящие указания, стр.23.

правонарушения. Если это так, тогда зачем нужно отдельно по списку указывать, что организации могут ликвидироваться за «принуждение членов и последователей (...) к отчуждению имущества в пользу конфессиональной организации.» Лучшей практикой будет положиться на существующее уголовное правонарушение как основу для наказания религиозных организаций или верующих, так как это сохраняет конституционную защиту уголовного процесса и избегает потенциальной возможности административных злоупотреблений и предвзятости. Кое-кто выразил тревогу, что религиозные учреждения могут быть склонны требовать особого иммунитета перед законом в этой сфере. Если это в самом деле периодически возникающая проблема, достаточно важная для того, чтобы не оставлять ее на рассмотрение судов от случая к случаю, ответ, указывающий на то, что конфессиональные учреждения не заслуживают большей защиты в этой специфической области, чем другие лица или группы, которые вымогают денежные переводы, был бы более ограниченным и должен быть достаточным. Заметьте, что в общем-то, право на свободу вероисповедания и верования часто призывает давать большую самостоятельность религиозной практике, чем могли бы иначе обеспечивать. В общем, предоставление такой большей самостоятельности (т.е. свободы) здесь уместно, если не применяются оговорки с ограничениями.

123. Статья 15 также разрешает ликвидацию конфессиональных организаций за «принуждение граждан к отказу исполнять их обязательства, какие определены законом». Во-первых, неясно, почему это свелось к гражданам. Во-вторых, разрешение некоторых форм сознательного протеста общепринято в современных демократиях. Руководящие указания ОБСЕ формулируют так: «Существуют многие обстоятельства, при которых индивид или группы, по совести, считают трудным или вызывающим моральные возражения подчиняться законам общего применения (...). Большинство современных демократий адаптируют такую практику для большинства народа, и многие относятся с уважением к верованиям меньшинства».⁸⁴

Глава III, Статья 16.

124. Статья 16 полезна тем, что намечает в общих чертах, что конфессиональные организации, миссии и конфессиональные учебные заведения могут владеть имуществом, необходимым для обеспечения их деятельности, а также принимать

⁸⁴ Руководящие указания, стр.22.

пожертвования и запрашивать о них. Неясно однако, почему их собственность ограничена имуществом, необходимым для обеспечения их собственной деятельности. Конфессиональные/религиозные организации должны располагать такими же возможностями накапливать у себя средства и вкладывать их, как и другие организации; и этот раздел сформулирован в столь запретительной манере, что может показаться, будто он препятствует владению имуществом в качестве капиталовложения. Это излишнее, неравновесное ограничение свободы конфессиональных/религиозных организаций и коллективной свободы вероисповедания для индивидов. Затем, текст не конкретен, когда формулирует, что конфессиональные/религиозные организации обладают правом владения имуществом (...) дарованным (переписанным на организацию) гражданами (...)» А лицам, не являющимся гражданами КР разрешено даровать имущество? Было бы лучше всего прояснить, что любой индивид вправе даровать права собственности конфессиональным/религиозным организациям.

Глава III, Статья 19.

125. Статья 19 заявляет, что “Благотворительная деятельность не содействует распространению догмата или конфессиональных/религиозных верований.” Это положение сверх меры всеохватно и несоразмерно ограничивает духовное самовыражение. Оно бы пришлось (кстати) к ситуациям, которые распространяют за пределами неуместное принудительное давление, связанное с заманиванием из экономических соображений. Многие религиозные традиции предоставляют благотворительную помощь малоимущим. Было бы очень затруднительно, если вообще возможно, определить, использовалась ли благотворительность для «содействия распространению догмата или конфессиональных/религиозных верований». В любом случае, «содействие распространению догмата или конфессиональных/религиозных верований» не нарушает фундаментальных прав и свобод других. Напротив, мирно поделиться своими верованиями – решающий элемент права на “выражение” чьих-либо религиозных верований.⁸⁵ Миссионерская работа и прозелитство (работа с новообращенными) также защищены по свободе слова и праву на распространение информации.⁸⁶ Обязательства ОБСЕ включают, что

⁸⁵ МДГПП, Статья 18; Европейская Конвенция, Статья 9

⁸⁶ *Дело Коккинакиса против Греции*, 260-А ЕСПЧ. (сер. А) (1993 г.) (постановил, что не-принудительная манера религиозного свидетельства защищается свободой вероисповедания);

государства поставят цель содействовать более свободному и широкому распространению информации всякого рода, чтобы поощрять сотрудничество в сфере информации и обмене информацией с другими странами (...)⁸⁷ и «позволить индивидам/частным лицам, учреждениям и организациям,- при соблюдении прав интеллектуальной собственности, включая авторское право,- получать информацию, владеть ею, воспроизводить и распространять информационный материал всякого вида. С этой целью они устраняют всякие ограничения, которые не соответствуют вышеупомянутым обязанностям и обязательствам.»⁸⁸ Государства также вновь подтвердили, что «каждый имеет право на свободу самовыражения, включая право на передачу информации. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и получать и передавать информацию и идеи без вмешательства государственных органов и невзирая на границы. Ограничения этого права могут быть сведены только к таким ограничениям, которые предписаны законом и соответствуют международным нормам».

126. Возможно, этот раздел разработан для рассмотрения проблем в отношении принудительного обращения в новую веру посредством предоставления благотворительных услуг. Однако важно, что это положение более явно связано со специфическими формами злоупотреблений. Определение того, действительно ли благотворительная деятельность секретно «содействует» распространению догмы, чрезвычайно субъективно. Вдобавок к тому, этот вид обеспечения ведет к обратному результату, потому что порождает отсутствие стимулов в конфессиональных общинах для активного вовлечения в благотворительные программы. А это значит, конфессиональная община может добросовестно участвовать в благотворительности, без намерения пользоваться этой работой для обращения новых адептов. Люди в общине, однако, могут попытаться добиться благосклонности религиозной группы, присоединившись к этой группе. Другие могут обратиться в новую веру в доброй совести, не имея интереса к получению благотворительной помощи, но впоследствии оказались в трудных обстоятельствах, и извлекли пользу из обычных

см. также Статью 20 Конституции Республики Казахстан («1. Свобода слова и творческой деятельности гарантирована. Цензура запрещена. 2. Каждый имеет право на свободное получение и распространение информации любыми средствами, не запрещенными законом. (...); Европейская Конвенция, Статья 10 («Каждый имеет право на свободу выражения. Это право включает свободу придерживаться мнения, и получать информацию и идеи и делиться ей (ими), без вмешательства государственных органов и невзирая на границы.

⁸⁷ Заключительный документ Конференции по Безопасности и Сотрудничеству в Европе, Хельсинки, 1 августа 1975 г.

⁸⁸ Венский Заключительный документ, пар.34.

благотворительных программ религиозной общины. Существует масса различных возможных ситуаций. Суть в том, что если какая-то группа вовлечена в благотворительную помощь и к тому же имеет новообращенных, (она) рискует нарушить (закон) в этом (юридически) бесформенном разделе, результатом может стать как нарушение прав на самовыражение (право делиться верованиями) и формирование безынициативности для участия в настоящей благотворительности. Ограничение благотворительной деятельности, как его рассматривает Предлагаемый Законопроект, превышает допустимые ограничения, разрешенные международным правом.⁸⁹

Глава IV, Статья 22

127. Раздел 22(1) констатирует, что «Услуги при богослужении, религиозные упражнения, обряды и торжественные мероприятия могут беспрепятственно проводиться в зданиях для торжеств, сооружениях и на относящихся (к ним) территориях, в местах паломничества и на кладбищах». Этот раздел невнятен, разве он препятствует проведению религиозных упражнений в других местах? Разве он чинит препятствия собраниям или молитвам в других местах? Раздел 23(3) разрешает «богослужения, религиозные упражнения, обряды и торжественные мероприятия, а также другие общественные мероприятия» проводить «в местах, которые не предназначены специально для этих целей», исполняя их «должным образом, оговоренным законодательством КР». Если все соединить, появится впечатление, что государство может ограничить или запретить религиозное упражнение/занятие, когда оно реализуется в местах, не предусмотренных специально для этих целей. Это порождает ситуацию, когда несоразмерные и бесполезные ограничения с легкостью могут быть перенесены на религиозные действия на дому, здания, преобразованные для религиозного использования, или здания, временно использующиеся для религиозного служения. Список специальных мест, в которых должны быть разрешены «религиозные упражнения/занятия, обряды и торжественные мероприятия» по запросу, должен быть увеличен, чтобы включить и военное окружение. См. Комментарии к Статье 8 выше по тексту.

128. Такие ограничения по международному праву выражать свои религиозные ... или верования «в поклонении, соблюдении ритуала или предписания, практике и

⁸⁹ См. Статья 18(3) МДГПП.

обучении» «индивидуально или в сообществе с другими, и *прилюдно либо конфиденциально*»⁹⁰ (выделение добавлено) и обязательство ОБСЕ – позволить верующим «устанавливать и поддерживать состояние мест свободного доступа для богослужений и собраний»⁹¹ было бы несоразмерным и бесполезным в демократическом обществе. При том, что определенно права других, живущих рядом с верующим, должны быть соблюдены, обычные законы уголовного, административного права и права землепользования уже имеют дело с такими проблемами. Возможность для верующих индивидов встречаться с другими в своих домах – ключевой элемент свободы вероисповедания и собраний.⁹²

129. Статья 22(4) определяет, что «конфессиональные организации не имеют права проводить сбора обязательных дарений и любых поборов в отношении адептов веры.» Отчуждение средств через мошенничество или принуждением явно не защищено международными актами, такие действия вероятно уже являются наказуемыми по уголовному праву. Это положение не ясно, однако, в ограничении охвата до мошенничества или принуждения. Некоторые религии накладывают обязательные финансовые обязательства на своих членов, в нормах канона, и исключают тех членов, которые не платят, из некоторых конфессиональных льгот или членства. Наказание за такие виды религиозных верований не так «необходимо для защиты общественной безопасности, порядка, здоровья или нравственности или фундаментальных прав и свобод других», и оттого не соответствует стандарту МДГПП по ограничению религиозных свобод.⁹³ Это положение нужно прояснить, чтобы оно охватывало только насильственное или мошенническое вымогательство.

130. Статья 22(5) разрешает обрезание мусульманам и баптистам, и свадьбы, которые любезно регистрировались в церквях для христиан. Это выглядит без нужды и несоразмерно предвзятым отношением к религиям. Свадьбы в других традициях и обрезание у евреев, кажется, не защищены или разрешены по закону. Эти обряды

⁹⁰ МДГПП Статья 18; Европейская Конвенция, Статья 9.

⁹¹ Венский Заключительный документ, пар.16(4).

⁹² См., напр., Парижскую Хартию за Новую Европу/ Вспомогательный документ, что вводит в действие определенные положения, которые содержатся в Парижской Хартии за Новую Европу, Париж, 21 ноября 1990 г. («Мы подтверждаем, что без предвзятости, каждый индивид имеет право на (...) свободу ассоциаций и мирного собрания».); Документ Копенгагенской Встречи Конференции по Человеческому Измерению Совещания по Безопасности и Сотрудничеству в Европе, Копенгаген, 29 июня 1990 г. «[Государства-участники вновь подтверждают, что] «(9.2) каждый имеет право на мирное собрание и демонстрацию. Какие-либо ограничения, которые можно отнести и к исполнению этих прав, будут предписаны законом, и соответствовать международным нормам; (9.3) право на ассоциацию гарантировано.»

⁹³ МДГПП Статья 18; Европейская Конвенция, Статья 9.

могут быть ключевыми элементами религиозной традиции, и очевидно представляют собой проявление верования, защищенного международными документами. Ограничения на проявления религиозной свободы должно быть “необходимым для охраны общественной безопасности, порядка, здоровья или нравственности, либо фундаментальных прав и свобод других”.⁹⁴ Непонятно, почему препятствование обрезанию у евреев или свадьбам у индусов, а это лишь немногие примеры, необходимо в демократическом обществе и отвечает основаниям для ограничений, перечисленных выше.

131. Обязательства ОБСЕ также отвергают этот вид бесполезной и несоразмерной предвзятости. Государства-члены обязуются «принимать эффективные меры по предотвращению и устранению дискриминации в отношении индивидов/частных лиц или сообществ, на основании религии или верований, по признанию, исполнению и осуществлению прав человека и фундаментальных свобод во всех сферах гражданской, политической, экономической, социальной и культурной жизни», и «стимулировать создание атмосферы взаимной терпимости и уважения между верующими различных сообществ»⁹⁵.

132. Подобное предвзятое отношение также очевидно нарушает Конституцию КР. Статья 13.3 формулирует так: “Все люди в КР равны перед законом и судами. Никто не может быть подвержен какому-либо виду дискриминации, или ограничению в правах свободах из-за происхождения, пола, расы, этнической принадлежности, языка, веры, политических или религиозных убеждений, или каких-то других условий или обстоятельств личного или общественного характера».

Глава IV, Статья 23

133. Статья 23 требует “рассмотрения” государственным религиозным экспертом “религиозной” литературы и материалов для ввоза, распределения, или размещения в библиотеке. Во-первых, эти термины размыты, что открывает их для злоупотребления. Что влечет за собой «рассмотрение»? Какие используются критерии? Налагает ли это обследование запрет на материалы, которые пропагандируют безотлагательное насильственное действие или действие против конституционного режима, или исследователю разрешено препятствовать ввозу, распространению, или размещению

⁹⁴ МДГПП Статья 18; Европейская Конвенция, Статья 9.

⁹⁵ Венский Заключительный документ, пар.16(1), 16(2).

какого-либо материала, с которым он или она лично не согласен (не согласна)? Какой материал является «религиозным»? Кто решает?

134. Это учреждение цензуры над религиозными материалами и связанные с ними ограничения на распределение религиозных материалов являются серьезными ограничениями свободы самовыражения и убеждений, и они излишни в демократическом обществе. Они нарушают обязательства ОБСЕ по свободе вероисповедания («государства (...) позволяют религиозным конфессиям, учреждениям и организациям производить, ввозить и распространять религиозные публикации и материалы»)⁹⁶ и слова,⁹⁷ Статья 10 Европейской Конвенции («Каждый имеет право на свободу самовыражения. Это право включает свободу придерживаться мнения, и получать и передавать информацию и идеи без вмешательства государственных органов и не взирая на границы»), а также очень вероятно Статья 16.2 Конституции КР, которая обеспечивает право свободно распространять информацию.⁹⁸

135. Статья 23(3) устанавливает, что «коммерческие организации, издающие религиозную литературу и производящие предметы культа могут создаваться только религиозными организациями.» Это, по-видимому, препятствует “нормальным”

⁹⁶ Венский Заключительный документ, пар.16(10).

⁹⁷ Венский Заключительный документ, пар.34 («[государства] обеспечивают, чтобы индивиды могли свободно выбрать себе источники информации. В этом контексте, они позволяют индивидам, учреждениям и организациям, при соблюдении прав на интеллектуальную собственность, включая авторское право, получать, владеть, воспроизводить и распространять информационный материал всех видов. С этой целью они удаляют какие-либо ограничения, которые не соответствуют вышеупомянутым обязанностям и обязательствам»); Документ Копенгагенской Встречи Конференции по Человеческому Измерению Совещания по Безопасности и Сотрудничеству в Европе, Копенгаген, 29 июня 1990 г., пар.9.1 ([государства вновь подтверждают, что] «каждый имеет право на свободу самовыражения, включая право на получение информации. Это право включает свободу придерживаться мнений и получать и передавать информацию и идеи без вмешательства государственных органов и невзирая на границы. Осуществление этого права может подлежать только таким ограничениям, какие предписаны законом и соответствуют международным нормам. В частности, никаких ограничений не налагается на доступ к средствам воспроизведения документов любого типа, и использование их, при соблюдении, однако, прав в отношении интеллектуальной собственности, включая авторское право»); Заключительный документ Будапешта, 6 декабря 1994 г., пар.36 («Государства-участники вновь подтверждают, что свобода самовыражения – фундаментальное право человека и базовый компонент демократического общества.»); Стамбульский документ, 19 ноября 1999 г., Хартия Европейской Безопасности: III Наше Общие Ответные Действия, пар.26 («Мы подтверждаем значение (...) свободного потока информации, а также общественного доступа к информации. Мы обязуемся предпринять все необходимые шаги, чтобы обеспечить базовые условия для беспрепятственного трансграничного и внутри-государственного потока информации (...)).»).

⁹⁸ Конституция Кыргызской Республики, Статья 16.2 («Каждый человек в КР имеет право: (...) на свободное выражение и распространение мыслей, идей и мнений, на свободу литературного, артистического, научного и технического творчества, и на свободу прессы и передачи и распространения информации.»)

светским предприятиям и издательствам издавать религиозную литературу. Это ограничение в праве на выражение верования и свободу слова и распространение идей не является необходимым в демократическом обществе, и не равновесно. В традициях некоторых конфессий имеются особые объекты культа (обрядовые), которые нужно суметь производить при покровительстве предприятий со стороны религиозных организаций, в соответствии с религиозными требованиями. Если существует риск, что могут быть произведены несанкционированные поддельные предметы, государство может быть заинтересовано в устранении такого несанкционированного поведения. В общем, однако, конфессиональные группы должны суметь удостоверить, произведены ли эти предметы соответственно религиозному стандарту, и они должны иметь право отказаться использовать предметы, произведенные не в соответствии с их религиозными представлениями.

136. Статья 23(4) ограничивает распространение религиозных материалов “местами, принадлежащими религиозным организациям на правах собственности, а также местами, выделенными для этих целей через стандартную процедуру местными государственными учреждениями”, и запрещает распространение религиозных материалов в общественных местах и “визитов на частные квартиры, детские учреждения, школы, и оборудования высших учебных заведений.” Это - серьезное нарушение права выражать религиозные убеждения, и права на свободное распространение информации, и оно бесполезно в демократическом обществе. Они нарушают обязательства ОБСЕ по свободе вероисповедания (“государства позволяют (...) религиозную веру, учреждения и организации производить, импортировать и распространять религиозные издания и материалы”)⁹⁹ и (свободу) слова,¹⁰⁰ Статья 10

⁹⁹ Венский Заключительный документ, пар.16(10).

¹⁰⁰, Венский Заключительный документ, пар.34 («[Государства] обеспечивают, чтобы индивиды могли свободно выбрать себе источники информации. В этом контексте, они позволяют индивидам, учреждениям и организациям, при соблюдении прав на интеллектуальную собственность, включая авторское право, получать, владеть, воспроизводить и распространять информационный материал всех видов. С этой целью они удаляют какие-либо ограничения, которые не соответствуют вышеупомянутым обязанностям и обязательствам»); Документ Копенгагенской Встречи Конференции по Человеческому Измерению Совещания по Безопасности и Сотрудничеству в Европе, Копенгаген, 29 июня 1990 г., пар.9.1 ([Государства вновь подтверждают, что] «каждый имеет право на свободу самовыражения, включая право на получение информации. Это право включает свободу придерживаться мнений и получать и передавать информацию и идеи без вмешательства государственных органов и невзирая на границы. Осуществление этого права может подлежать только таким ограничениям, какие предписаны законом и соответствуют международным нормам. В частности, никаких ограничений не налагается на доступ к средствам воспроизведения документов любого типа, и использование их, при соблюдении, однако, прав в отношении интеллектуальной собственности, включая авторское право». Заключительный документ Будапешта, 6 декабря 1994 г., пар.36 («Государства-участники вновь подтверждают, что

Европейской Конвенции (“Каждый имеет право на свободу самовыражения. Это право включает свободу придерживаться мнений и получать и передавать информацию и идеи без вмешательства государственного органа и невзирая на границы”), а также весьма вероятно Статью 16(2) Конституции КР, которая запрещает цензуру и предоставляет право свободно распространять информацию..¹⁰¹

137. Ограничение на “визиты” в частные квартиры и другие учреждения особенно проблематично. Оно пространно, все «религиозные» визиты запрещены, или только те, в целях распространения литературы? Что представляет собой “визит”? Друг, который поделился религиозными материалами? Священнослужитель, который приходит с официальным визитом? Даже взятая в самом узком (из возможных) смысле, интерпретация этого положения все еще далека для постижения, и является грубым нарушением религиозной свободы, особенно касательно “визитов” в частные квартиры. Это не согласуется с самой лучшей практикой в регионе ОБСЕ. По существу, это запретило бы дискуссии частного порядка по вероисповеданию, когда религиозные материалы розданы. Это существенный элемент религиозной свободы, и он по защите обязательств ОБСЕ по свободе вероисповедания («государства (...) позволяют религиозным верованиям, учреждениям и организациям производить, ввозить и распространять религиозные издания и материалы»)¹⁰² и свободе слова,¹⁰³

свобода самовыражения - фундаментальное право человека и базовый компонент демократического общества.»); Стамбульский документ, 19 ноября 1999 г., Хартия Европейской Безопасности: III Наше Общие Ответные Действия, пар.26 («Мы подтверждаем значение (...) свободного потока информации, а также общественного доступа к информации. Мы обязуемся предпринять все необходимые шаги, чтобы обеспечить базовые условия для беспрепятственного трансграничного и внутри-государственного потока информации (...))»).

¹⁰¹ Конституция Кыргызской Республики, Статья 16.2 («Каждый человек в КР имеет право: (...) на свободное выражение и распространение мыслей, идей и мнений, на свободу литературного, артистического, научного и технического творчества, и на свободу прессы и передачи и распространения информации.»)

¹⁰² Венский Заключительный документ, пар. 16.10.

¹⁰³ Венский Заключительный документ, пар.34 («[государства] обеспечивают, чтобы индивиды могли свободно выбрать себе источники информации. В этом контексте, они позволяют индивидам, учреждениям и организациям, при соблюдении прав на интеллектуальную собственность, включая авторское право, получать, владеть, воспроизводить и распространять информационный материал всех видов. С этой целью они удаляют какие-либо ограничения, которые не соответствуют вышеупомянутым обязанностям и обязательствам»); Документ Копенгагенской Встречи Конференции по Человеческому Измерению Совещания по Безопасности и Сотрудничеству в Европе, Копенгаген, 29 июня 1990 г., пар.9.1 ([государства вновь подтверждают, что] «каждый имеет право на свободу самовыражения, включая право на получение информации. Это право включает свободу придерживаться мнений и получать и передавать информацию и идеи без вмешательства государственных органов и невзирая на границы. Осуществление этого права может подлежать только таким ограничениям, какие предписаны законом и соответствуют международным нормам. В частности, никаких ограничений не налагается на доступ к средствам воспроизведения документов любого типа, и использование их, при соблюдении, однако, прав в отношении интеллектуальной собственности, включая авторское право.»); Заключительный

Статья 10 Европейской Конвенции (“Каждый имеет право на свободу самовыражения. Это право включает свободу придерживаться мнений, получать и передавать информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных органов и невзирая на границы”), а также очень вероятно Статья 16(2) Конституции КР, которая запрещает цензуру и предоставляет право свободно распространять информацию.¹⁰⁴

138. Статья 23(5) устанавливает, что “граждане и религиозные организации имеют право покупать и использовать религиозную литературу на языке, который они сами выбирают, также как и другие предметы и материалы религиозной ориентации, только в местах богослужения и специализированных магазинах.” Если принять ее буквально, эта Статья Законопроекта запретила бы использование религиозной литературы или объектов дома или в общественных местах, и кажется, не дает никаких прав лицам, не являющимся гражданами КР. Это – претенциозное и неравновесное ограничение на сущностное проявление свободы вероисповедания и (свободы) слова. Обязательства ОБСЕ требуют, чтобы государства «уважали право отдельных верующих и сообществ верующих приобретать, владеть и использовать священные книги, религиозные издания на языке их выбора и другие предметы и материалы, связанные с практикой исповедания религии или верования.»¹⁰⁵ Ограничение покупки и использования местами богослужений и специализированными магазинами – неравновесное ограничение, бесполезное для “защиты общественной безопасности, порядка, здоровья или нравственности в демократическом обществе, или фундаментальных прав и свобод других”.¹⁰⁶

139. Подраздел 5 Статьи 23 также формулирует, что “производство, хранение и распространение печатных материалов, фильм[ов], фотографической, аудио- и видеопродукции, и других материалов, которые содержат идеи религиозного

документ Будапешта, 6 декабря 1994 г., пар.36 («Государства-участники вновь подтверждают, что свобода самовыражения Заключительный документ Будапешта, 6 декабря 1994 г., пар.36 («Государства-участники вновь подтверждают, что свобода самовыражения - фундаментальное право человека и базовый компонент демократического общества.»); Стамбульский документ, 19 ноября 1999 г., Хартия Европейской Безопасности: III Наше Общие Ответные Действия, пар.26 («Мы подтверждаем значение (...) свободного потока информации, а также общественного доступа к информации. Мы обязуемся предпринять все необходимые шаги, чтобы обеспечить базовые условия для беспрепятственного трансграничного и внутри-государственного потока информации (...))”).

¹⁰⁴ Конституция Кыргызской Республики, Статья 16.2 («Каждый человек в КР имеет право: (...) на свободное выражение и распространение мыслей, идей и мнений, на свободу литературного, артистического, научного и технического творчества, и на свободу прессы и передачи и распространения информации.»)

¹⁰⁵ Венский Заключительный документ, пар.16(9).

¹⁰⁶ МДГПП Статья 18; Европейская Конвенция, Статья 9

экстремизма, сепаратизма и фундаментализма приводят к ответственности, в соответствии с законодательством КР.” Такие термины как “экстремизм, сепаратизм, и фундаментализм” невняты и открыты для злоупотреблений. Возможно, эти термины определены в другом законодательстве, на который можно сослаться, но Руководящие указания ОБСЕ определяют так: «При том, что государственные акты, относящиеся к национальной безопасности и религиозному терроризму, могут быть вполне уместны, важно, чтобы такие законы не использовались для того, чтобы нацеливаться на религиозные организации, которые реально не участвуют в уголовных или насильнических действиях. Законы против террора не должны использоваться как повод для ограничения законной религиозной деятельности.»¹⁰⁷

Глава IV, Статья 24

140. Статья 24 осуществляет обязательство ОБСЕ «позволить верующим, религиозным верованиям и их представителям, в группе или на индивидуальной основе, устанавливать и поддерживать прямые личные контакты и обмен информацией между собой, в их собственной стране и других странах, *среди прочего* - в путешествии, паломничестве и при участии в собраниях и других религиозных событиях.»¹⁰⁸ Это полезно, но одна фраза не полностью ясна для понимания. Статья 24(2) предусматривает: “При согласовании с правительственным органом по делам религий, организации, миссии имеют право приглашать иностранных граждан для исполнения профессиональной религиозной деятельности в своих организациях, включая проповедование, в соответствии с законодательством КР.” Что повлекло бы за собой такое «согласование с правительственным органом»? Какие условия установлены для приглашения иностранных граждан? Они основаны на религиозных убеждениях приглашенных? Руководящие указания ОБСЕ устанавливают: «Если индивиды, чей культурный уровень со специфическими религиозными убеждениями подпадает под нейтральные критерии (как представляющие угрозу безопасности, или вероятность криминального поведения), их можно законно исключить. Однако если Государство создает для исключения категории, основанные на чисто-религиозных параметрах, это может не соответствовать требуемому религиозному нейтралитету Государства. Более того, если такие ограничения могут затруднить для сообщества со специфическим верованием комплектование личного состава организации, как оно

¹⁰⁷ Руководящие указания, стр. 24-25.

¹⁰⁸ Венский Заключительный документ, пар. 32.

того хотело бы, такие ограничения могут на самом деле действовать как вмешательство во внутренние дела духовного порядка. Это - господство разрешающей визы, особенно нацеленное на исключение по религиозным соображениям, и в частности на дискриминационное исключение,- нужно тщательно проанализировать.»¹⁰⁹

Глава V, Статья 28

141. Статья 28 услужливо предоставляет требование письменного предупреждения и возможности «пролечить» деятельность, прежде чем правительство сможет затребовать ликвидации. Такая процедура служит полезной защитой для свободы вероисповедания религиозных групп, предотвращая ликвидацию, основанную на непреднамеренной ошибке. Положение во втором параграфе Статьи 28, предоставляющее полномочия государственному лицу по делам религий приостановить деятельность религиозной организации, в ожидании назначения решения о ликвидации, представляет собой неуместное вмешательство в дела конфессии. Когда изыскивают такое сильное средство как ликвидация, религиозная организация должна найти силы продолжать деятельность, пока соответственное решение суда не предъявлено, а в целом, пока не исчерпаны все апелляции. Если возникли чрезвычайные обстоятельства, которые создали неминуемую опасность общественному здоровью, безопасности, порядку, нравственности, или фундаментальным правам третьих лиц, можно предположить, что это должно ускорить появление судебного решения. Приостановление деятельности религиозной организации без обеспечения возможности на судебный пересмотр дела предоставляет непомерно широкий выбор государственной власти.

Глава V, Статья 29

142. Статья 29 перечисляет ограничения по религиозным организациям, чья деятельность приостановлена в ожидании решения суда о ликвидации. При том, что ограничение деятельности приостановленных религиозных организаций, которые «утекают» от статуса юридического лица, разумно в полной мере, ограничение на выполнение религиозной деятельности бесполезно в демократическом обществе. Как показано перед этим, право группы выполнять религиозную деятельность не нужно соотносить с тем, имеет она или не имеет статус юридического лица. Право проявлять

¹⁰⁹ *Руководящие указания*, стр. 19.

вероисповедание «по отдельности либо в сообществе с другими, и прилюдно либо без свидетелей», МДГПП Статья 18(1),- не зависит от того, предоставлен ли государством статус юридического лица. В то время как группа, которая не добивалась юридического статуса (или утратила статус), не может надеяться воспользоваться всеми преимуществами такого статуса, запрет на всякую деятельность и активность без регистрации чрезвычайно непропорционален, и является явно ненужным пространственным ограничением свободы вероисповедания или верований. Как определено в Руководящих указаниях ОБСЕ, «Регистрация религиозных организаций не должна быть обязательной *сама по себе*, хотя целесообразно требовать регистрации в целях получения юридического лица и сходных (с этим) выгод.¹¹⁰ А это значит, что законодательные системы могут налагать определенные минимальные требования к группам, которые желают получить статус юридического лица; но государства не могут выставлять получение статуса юридического лица в качестве условия для индивидов или групп, которые участвуют в конфессиональной деятельности. Руководящие указания ОБСЕ далее констатируют: «Частные лица и группы должны быть свободны в конфессиональной практике без регистрации, если они того желают.»¹¹¹

Глава V, Статья 31

143. Полностью приемлемым является то, что международные соглашения, защищающие свободу вероисповедания и религиозные организации, должны иметь превалирующее значение над законами национального законодательства, но не совсем понятно, как это положение соотносится со статьей 2, которая использует несколько иной язык.

¹¹⁰ См. Венский Заключительный документ, пар.16.4 (формулирует: «уважение права (...) конфессиональных сообществ (...) организовываться, в соответствии с их собственной иерархической и организационной структурой»).

¹¹¹ Там же.