ДВОРЕЦ НАЦИЙ, 1211 ЖЕНЕВА 10, ШВЕЙЦАРИЯ

## Мандат Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и свободу ассоциации

*(неофициальный перевод на русский язык Казахстанского международного бюро по правам человека и соблюдению законности)*

REFERENCE:

OL KAZ 1/2020 21 апреля 2020 г.

Ваше Превосходительство,

Имею честь обратиться к Вам в моём качестве Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и свободу ассоциации, во исполнение резолюции 41/12 Совета по правам человека.

В этой связи, я хочу привлечь внимание Правительства Вашего Превосходительства к информации, которую я получил в отношении **проекта Закона «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» («законопроект»), разработанного Министерством информации и общественного развития Республики Казахстан (МИОР) и опубликованного 7 февраля 2020 года на вебсайте** www.legalacts.egov.kz и проекта Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» («законопроект об изменениях»).

Я приветствую решение Правительства Вашего Превосходительства разработать новый закон, вместо того, чтобы предложить изменения в действующий Закон 1995 года о свободе собраний. Это соответствует рекомендации 97(а) доклада о страновом визите моего предшественника, в котором заявлено: **«**Специальный докладчик призывает компетентные органы … в конкретно установленные сроки и при участии гражданского общества принять новый закон о публичных собраниях, который соответствовал бы нормам международного права прав человека. В новом законе должна быть отменена процедура получения предварительного разрешения государства для проведения собрания; дано четкое и узкое определение ограниченного числа мест, в которых запрещено проводить собрания; прямо указано, что обязанность по обеспечению общественного порядка и безопасности лежит исключительно на государстве, и отменена уголовная ответственность за «участие в незаконном собрании» (статья 400 Уголовного кодекса) (A/HRC/29/25/Add.2).

Однако, я по-прежнему обеспокоен, что части нового законопроекта, как представляется, не соответствуют международным стандартам в области прав человека, точнее праву на свободу мирных собраний, как это гарантировано статьёй 21 Международного пакта о гражданских и политических правах [МППГПП], ратифицированного Республикой Казахстан 24 апреля 2006 года. Позвольте мне заметить, что право на собрания имеет важное значение для осуществления различных прав, таких как свобода выражения, право на объединение и право защищать права человека. Кроме того, государства обязаны не только воздерживаться от нарушения прав отдельных лиц, связанных с проведением собрания, но и обеспечивать права лиц, которые участвуют в нём или интересы которых оно затрагивает, а также содействовать созданию благоприятных условий для его проведения (A/HRC/31/66 para.13).

Законопроект предусматривает, что только граждане Казахстана могут быть организаторами и участниками собраний. Предлагаемое положение нарушает принцип недискриминации в пункте 1 статьи 2 МПГПП, который также применим к свободе собраний. Кроме того, законопроект требует, чтобы все организаторы достигли, по крайней мере, 18 лет. Это нарушает права детей организовывать собрания (статья 15 Конвенции о правах ребёнка).

Что касается порядка уведомления, который, в зависимости от формы собрания, требует 10 или 5 дней для предварительного уведомления, я хотел бы напомнить, что процедуры уведомления должны быть предметом оценки на пропорциональность, и их целью должно быть исключительно содействие осуществлению права на свободу мирных собраний, обеспечение общественной безопасности и порядка, содействие правам других. Не следует требовать уведомления в случае собраний, которые не требуют предварительной подготовки со стороны государственных органов, например, собраний с предположительно небольшим количеством участников или минимальным воздействием на общественность (A/HRC/31/66 paras. 21 & 22). В дополнение к этому уведомительный порядок может привести к конечному результату - воспрепятствованию спонтанным демонстрациям.

Кроме того, уведомительный порядок в законопроекте представляет де-факто процедуру предварительного утверждения, поскольку власти могут отказать в разрешении провести планируемое мирное собрание по очень широкому кругу оснований. Поэтому я хотел бы напомнить Правительству Вашего Превосходительства, что в случае, когда система уведомления создана, она должна способствовать мирным собраниям и не должна использоваться как фактическое требование о получении предварительного разрешения (A/HRC/31/66 para.28).

Я хочу подчеркнуть, что неуведомление властей о собрании не делает собрание незаконным и поэтому не должно использоваться как основание для разгона собрания. Я хочу отметить далее, что это в равной степени применяется к стихийным собраниям, в случае которых предварительное уведомление вообще практически невозможно или не существует организатора, которого можно было бы выявить (A/HRC/31/66 para. 23). В случае неуведомления властей о демонстрации, организаторы не должны подвергаться уголовным или административным санкциям в виде штрафов или заключения под стражу (A/HRC/20/27 para.29). Требование предварительного уведомления не следует путать с требованием предварительного утверждения, предоставляемого по усмотрению властей, которое не должно быть установлено в законе или в практике административных властей даже тогда, когда речь идет об общественных местах.

Законопроект устанавливает различия между пикетами, собраниями и митингами, которые требуют уведомления, и демонстрациями, и шествиями, которые требуют разрешения. Свобода мирных собраний - это право, а не привилегия, и, как таковое, его осуществление не должно быть предметом предварительного разрешения властей.

Что касается использования общественных мест для собраний, я озабочен очень ограничительными положениями законопроекта, в которых предусматривается, что собрания разрешены только в «специализированных местах», устанавливаемых правительством или местными парламентами (маслихатами). Я хотел бы повторить, что собрания являются таким же законным использованием общественных мест, как и торговля или движение транспортных средств и пешеходов. Любое использование публичного пространства требует определенной степени координации для защиты различных интересов, но есть много законных способов использования общественных мест. Следует смириться с определенным нарушением обычного течения жизни, вызванным собраниями, включая нарушение дорожного движения, раздражение коммерсантов и даже вред коммерческой деятельности, чтобы это право не утратило своей сути (A/HRC/31/66 para.32). Доступ к публичному пространству конкретно означает, что организаторы и участники должны иметь возможность использовать общественные улицы, дороги, площади для проведения мирных собраний (статичных или движущихся). Пространства в окрестностях знаковых зданий, таких как президентские дворцы, парламенты или мемориалы также должны рассматриваться как публичные пространства, и мирные собрания должны быть дозволены в этих местах.

В законопроекте предусмотрен обширный перечень обязанностей и ответственности организатора собрания. Хотя организаторы должны прилагать разумные усилия для соблюдения закона и для содействия мирному проведению собрания, организаторы не должны нести ответственность за противоправное поведение других людей. В противном случае это привело бы к нарушению принципа индивидуальной правовой ответственности, ослаблению доверия и сотрудничества между организаторами собрания, его участниками и властями и воздержанию потенциальных организаторов собрания от осуществления своих прав. Ни один человек не должен нести уголовную, гражданскую или административную ответственность просто за организацию мирной демонстрации протеста или участие в ней (A/HRC/31/66 paras. 26 & 27).

Что касается мирного характера собрания, в законопроекте предусматривается, что насильственные действия, осуществлённые участниками, являются основанием для прекращения собрания. Я хотел бы подчеркнуть, что критерии насилия должны применяться к отдельным лицам, а не к собранию в целом, поскольку право на мирное собрание это индивидуальное право, принадлежащее всем лицам. Изолированные акты насилия, совершённые некоторыми участниками, не могут влечь ответственность организаторов или других участников. Таким образом, одни участники и части собрания могут защищаться статьёй 21 МПГПП, в то время как другие на том же собрании – нет. Собрание только тогда перестаёт быть мирным, когда оно характеризуется распространённым и серьёзным насилием. Каждый раз, если насилие происходит в ходе собрания, сотрудники правоохранительных органов обязаны изолировать и устранить проявляющих насилие с мирного, в целом, собрания, причем таким образом, чтобы уважать их право на жизнь и физическую неприкосновенность. Акты насилия, осуществлённые некоторыми, не превращают собрание в немирное (A/HRC/31/66 para.61).

Кроме того, законопроект предоставляет государственным служащим основания приостанавливать или прекращать собрания на основе обширного и расплывчатого перечня таких оснований. Представляется, что это является непропорциональным ограничением собраний и создает дальнейшую правовую неопределённость.

Я также озабочен положением в законопроекте, запрещающим ношение масок и других предметов, закрывающих лицо протестующих, поскольку и шарфы, и противогазы подпадают под эту категорию, предметы, которые могут использоваться демонстрантами, чтобы защитить себя от действия слезоточивого газа и в случаях, когда он используется для разгона протестов. Кроме того, в условиях нынешнего кризиса, связанного с COVID-19, существуют установленные законом требования носить маски в Казахстане в общественных местах. В будущем, протестующие участники мирных собраний могут захотеть носить маски для собственного здоровья или здоровья других.

Я далее выражаю озабоченность, что ношение таких закрывающих лицо предметов может привести к росту уголовных санкций против использующего эти предметы, организатора или привести к разгону собрания. Хотя я допускаю, что якобы имеющееся обоснование для таких ограничений связано с содействием идентификации демонстрантов, я напоминаю Правительству Вашего Превосходительства, что такие ограничения должны быть необходимыми и пропорциональными преследуемой цели, а бланкетный запрет на использование предметов, закрывающих лицо, в контексте манифестаций может представлять априорное предположение преступных намерений. Хочу отметить, что предметы, закрывающие лицо, необязательно препятствуют идентификации, поскольку их можно снять в случае ареста в связи с преступным поведением. Более того, хочу заметить, что в контексте публичных демонстраций широко распространено использование бандан, масок, капюшонов, кепок, рюкзаков и других предметов одежды и обихода на публике. Эти предметы не могут рассматриваться как существенные признаки угрозы использования насилия, либо как основания для разгона, задержания или репрессий в отношении демонстрантов.

В законопроекте сделаны многочисленные ссылки на экстремизм и «экстремистские преступления». В одном параграфе запрещается гражданам Казахстана организовывать собрания, если они имеют непогашенную судимость за «экстремистские преступления». Я хотел бы выразить свою озабоченность этим текстом. Специальный докладчик по вопросам поощрения и защиты прав человека в условиях борьбы с терроризмом отметила в докладе о своём страновом визите в Казахстан, что термин «экстремизм» не имеет ничего общего с обязательными для исполнения международно-правовыми нормами, причем, будучи использован в качестве уголовно-правовой категории, несовместим с осуществлением некоторых основных прав человека. Она установила, что статья 174 Уголовного кодекса, наиболее часто применяемая против активистов гражданского общества, устанавливает широкую уголовную ответственность за возбуждение социальной, национальной, родовой, классовой, расовой или религиозной розни, причем все эти признаки имеют крайне расплывчатые характеристики (A/HRC/43/46/Add.1 para.15). Я разделяю озабоченность Специального докладчика, особенно в контексте этого нового законопроекта и хочу напомнить Правительству Вашего Превосходительства, что использование законов о противодействии терроризму и «экстремизму» для подавления легитимной деятельности, защищённой международным правом, такой, как мирные собрания, не соответствует договорным обязательствам государства.

Я также принял к сведению с беспокойством статью, устанавливающую запрет любой формы зарубежного финансирования как основания для отказа в мирном собрании. Я хотел бы напомнить Правительству Вашего Высокопревосходительства, что мандат в предыдущих докладах указывал, что общий запрет на зарубежное финансирование не соответствует пункту 2 статьи 22 МПГПП, в котором указано: «пользование этим правом [право на свободу объединения] не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка (ordre public), охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Условия для любого ограничения являются взаимодополняющими, т.е. мотивированными одним из вышеперечисленных ограниченных интересов, имеющими правовую основу и являющимися «необходимыми в демократическом обществе» (A/HRC/23/39 para.19). Кроме того, резолюция 22/6 Совета по правам человека призывает государства обеспечить, чтобы «ни один закон не содержал положений о криминализации или делегитимизации действий в защиту прав человека на основании происхождения финансовых средств на эти цели»

Наконец, я приветствую решение Правительства Вашего Превосходительства проводить консультации по поводу законопроектов с местными организациями гражданского общества и в регионах Казахстана. В то же время вклад гражданского общества должен быть отражён в законопроектах, чтобы обеспечить, что процесс консультаций имеет значение и представителен.

Таким образом, я призываю Правительство Вашего Превосходительства обеспечить, чтобы все заинтересованные стороны имели достаточное количество времени для внесения своего вклада в этот процесс, особенно в условиях настоящего чрезвычайного положения.

Правительство Вашего Превосходительства должно обеспечить, что законопроекты находятся в соответствии с его обязательствами по международному праву касательно права на свободу мирных собраний. Для того, чтобы это обеспечить, Правительство Вашего Превосходительства должно исключить все широкие и расплывчатые ограничения из законопроектов и обеспечить что цель и суть проекта направлена на содействие мирным собраниям, а не на ограничение их. Более того, я решительно призываю Правительство Вашего Превосходительства внести изменения в законопроект, чтобы включить в него более широкий охват публичного пространства для собраний и обеспечить, чтобы в каждом случае проводился тест на пропорциональность между разными общественными интересами. Законопроекты должны быть также пересмотрены в части обязанностей и ответственности организаторов и обеспечивать, что только широкое насилие со стороны участников рассматривается как основание для прекращения собрания.

Поскольку это моя ответственность, согласно мандату, предоставленному мне Советом по правам человека, добиваться выяснения обстоятельств по всем делам, направленным мне, я, следовательно, был бы благодарен за Ваши замечания по следующим вопросам:

1. Пожалуйста, предоставьте мне дополнительные комментарии, которые могут у Вас быть в отношении вышеприведённой информации.

2. Пожалуйста, предоставьте информацию, касающуюся шагов, которые предпринимает Правительство Вашего Превосходительства для обеспечения того, чтобы упомянутые законопроекты соответствовали международным стандартам, особенно статьям 21 и 22 Международного пакта о гражданских и политических правах.

3. Пожалуйста, предоставьте информацию о консультациях, которые имели место с организациями гражданского общества и как их комментарии и рекомендации были интегрированы в законопроекты.

Наконец, я призываю Правительство Вашего Превосходительства продолжать сотрудничество с мандатами специальных процедур Совета по правам человека, принять во внимание выраженные озабоченности и прибегнуть к возможности получения технической помощи, которую специальные процедуры могут предоставить для обеспечения полного поощрения и защиты прав человека в Казахстане.

Это сообщение, а также комментарии по находящемуся на стадии принятия или недавно принятому законодательству, правилам или политике, а также любой ответ полученный от Правительства Вашего Превосходительства будут опубликованы через вебсайт о сообщениях в течение 48 часов. Впоследствии они будут доступные в обычном докладе, представленном Совету по правам человека.

Пожалуйста, примите, Ваше Превосходительство уверения в моем самом высоком уважении.

Клеман Ньялетсосси Вуль

Специальный докладчик по вопросу о праве на свободу мирных собраний и свободу ассоциации