



Президенту Республики Казахстан
Касым-Жомарт Токаев
г. Нур-Султан
ул. Мәңгілік Ел, 6
Дом Правительства
Республика Казахстан

Копия: Министерство иностранных дел, Сенат и Мажилис Республики Казахстан

EUR 57/2020/001

30 апреля, 2020

Уважаемый президент Токаев,

Мы обращаемся к Вам, чтобы выразить свою обеспокоенность по поводу проекта Закона о мирных собраниях, принятого нижней палатой парламента 23 марта и в настоящее время находящегося на рассмотрении в сенате. Законопроект в его нынешнем виде не соответствует международным стандартам в области прав человека по нескольким важным аспектам, которые перечислены ниже, и которые уже назывались ранее известными казахстанскими экспертами по правам человека.¹ В связи с этим мы присоединяемся к ним и призываем Вас возобновить общественное обсуждение этого документа, и обратиться за консультациями к международным экспертам по правам человека, пока законопроект ещё не вступил в силу. Как Вам, без сомнения, известно, право на свободу мирных собраний защищено статьёй 21 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), государством-участником которого является Казахстан.

Разрешение vs. уведомление

Участие в собраниях и их организация – это право, а не привилегия, поэтому для его осуществления не требуется разрешения государства.² Международное право и стандарты требуют, чтобы в своих действиях государства руководствовались презумпцией в пользу беспрепятственного проведения мирных собраний, и на реализацию этого права не требуется дополнительного разрешения.³ Для многих видов общественных собраний может вообще не требоваться никаких уведомлений; уведомление может быть

¹ См. комментарий Евгения Жовтиса из Казахстанского международного бюро по правам человека и соблюдению законности, https://bureau.kz/analiz/kommentarii_i_zaklyucheniya/kommentarii_k_koncepcii_o_poryadke_provedeniya_mirnykh_sobranii/?fbclid=IwAR3miCUeqloLUI2Ku9UojACgvyx3CMBolWJhFH1s2VfriSrCYcPEkeOY_58

² Совместный доклад в Совете по правам человека Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и объединений и Специального докладчика о внесудебных, суммарных или произвольных казнях о надлежащем проведении собраний, док. ООН A/HRC/31/66, пар. 21

³ См., например, OSCE/ODIHR, [Guidelines on Peaceful Assembly](https://www.osce.org/odihr/73405?download=true), <https://www.osce.org/odihr/73405?download=true>; Совместный доклад в Совете по правам человека Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и объединений и Специального докладчика о внесудебных, суммарных или произвольных казнях о надлежащем проведении собраний, док. ООН A/HRC/31/66, пар. 21; Эффективные меры и наилучшие практики для обеспечения продвижения и защиты прав человека в контексте мирных акций протеста. Доклад Верховного комиссара ООН по правам человека (2013), док. ООН A/HRC/22/28.

необходимо только для того, чтобы власти имели возможность обеспечить общественный порядок, общественную безопасность и права и свободы других людей, например, перенаправляя транспортные потоки или обеспечивая надлежащее присутствие полиции. Уведомительный процесс не должен быть чрезмерно обременительным и забюрократизированным, организаторы собрания должны иметь возможность сразу приступить к работе, если к ним нет существенных претензий. Там, где так называемый «уведомительный порядок» по факту превращается в «разрешительный порядок», Комитет ООН по правам человека усматривает нарушение права на свободу мирных собраний, закреплённое статьёй 21 МКГПП.⁴

В проекте закона используются термины «уведомление» и «заявление о согласовании» в зависимости от характера мирного собрания. Процедуры, изложенные в законопроекте, со всей очевидностью свидетельствуют, что упомянутые «уведомление» или «заявление о согласовании» выходят далеко за рамки требования уведомлять органы власти, и что фактически речь идёт о необходимости получить «разрешение» властей на всё, что связано с проведением собрания, кроме названия мероприятия.

Организаторы шествий должны «уведомлять» власти за 10 дней до проведения мероприятия, организаторы пикетов и митингов – за пять дней, а также предоставлять идентификационный номер организатора или организующей организации, сведения о выбранном месте проведения мероприятия, его характере, целях и числе участников. В соответствии со статьёй 11 законопроекта местные органы исполнительной власти обязаны предоставить ответ в течение трёх дней, и если ответа не последовало, подразумевается, что организаторы мероприятия могут действовать. В случае организации маршей и шествий, местные органы исполнительной власти направляют письменное согласование организаторам в течение семи дней с момента получения запроса. В обоих случаях, прежде чем сообщить о своих планах по проведению мероприятий, организаторы должны ждать ответа властей, пока не выйдут установленные для этого сроки.

В таком виде эти процедуры не соответствуют международным стандартам в области прав человека, поскольку являются чрезмерно забюрократизированными, и вместо того чтобы содействовать праву на свободу мирных собраний, создают чрезмерные бюрократические препятствия для осуществления этого права. Кроме того, уведомительный режим не позволяет проводить стихийные собрания; их проведение предусмотрено правом на свободу мирных собраний, которое Казахстан обязался соблюдать в соответствии со статьёй 21 МПГПП, и которое отражено в руководящих принципах ОБСЕ.⁵

Недискриминация

Государства должны обеспечить, чтобы все могли в равной степени пользоваться правом на свободу мирных собраний без какой-либо дискриминации.⁶ В Руководящих принципах ОБСЕ по свободе мирных собраний прямо указано, что:

Свобода организовывать мирные собрания и участвовать в них должна быть гарантирована физическим лицам, группам, незарегистрированным объединениям, юридическим лицам и иным видам организаций; представителям групп меньшинств – этнических, национальных, религиозных и сексуальных; гражданам и негражданам страны (включая лиц без гражданства, беженцев, иностранных граждан, лиц, ищущих убежища, мигрантов и туристов); детям, женщинам и

⁴ *Кивенмаа против Финляндии*, Комитет по правам человека (1994) док. ООН ССРР/С/50/Д/412/1990, пар. 9.2.; Заключительные замечания по Маврикию (1996) док. ООН ССРР/С/79/Add.60, пар. 20; Заключительные замечания по Беларуси (1997), док. ООН ССРР/С/79/Add.86, пар. 18; Заключительные замечания по Марокко (1999) док. ООН ССРР/С/79/Add.113, пар. 24; Заключительные замечания по Республике Молдова (2002) док. ООН ССРР/С/75/МДА, пар. 15.

⁵ ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианская комиссия, *Руководящие принципы по свободе мирных собраний*, 2010, пар. 126.

⁶ Заключительные замечания по четвёртому периодическому докладу Грузии (ССРР/С/ГЕО/СО/4), пар. 8; Заключительные замечания по шестому периодическому докладу Монголии ССРР/С/МНГ/СО/6, пар. 11; а также Совместный доклад Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и объединений и Специального докладчика о внесудебных, суммарных или произвольных казнях о надлежащем проведении собраний (А/НRC/31/66), пар. 15-16.

мужчинам; сотрудникам правоохранительных органов, а также лицам, не обладающим полной право- и дееспособностью (включая лиц, страдающих психическими заболеваниями).⁷

Статья 5 нового законопроекта носит открыто дискриминационный характер по отношению к негражданам, а также людям, страдающим психическими или психо-социальными расстройствами, исключая тех, кто был объявлен «недееспособным» судом. Законопроект также требует, чтобы организации были зарегистрированы. Это может лишить права на свободу мирных собраний некоторых членов организаций гражданского общества, которым было произвольно отказано в регистрации.

Общественные места

Право на свободу мирных собраний распространяется на общедоступное пространство (в том числе, помимо прочего, на общественные парки, площади, улицы, дороги, проспекты, пешеходные дорожки, тротуары и тропинки), а также может распространяться на закрытые частные владения с согласия владельца. Участники собраний имеют такое же право использовать общественные пространства, как и все остальные люди, фактически, общественные собрания являются законным использованием общественных пространств. Государство должно содействовать проведению собраний в том месте, которое предпочитает организатор, если это общественное пространство. Принцип, согласно которому общественные пространства являются законным местом проведения общественных собраний, никак не отражён в законопроекте, который, напротив, требует, чтобы собрания проводились в специальных местах, которые местные власти сочтут подходящими для проведения общественных собраний. Статья 9 законопроекта гласит: «Мирные собрания проводятся в местах, специально отведённых для организации и проведения мирных собраний. Запрещено проведение мирных собраний, за исключением пикетов, в любом другом месте».

Право на свободу мирных собраний является одним из основных прав человека, призванных играть решающую роль в обеспечении участия людей в общественной жизни, и поэтому крайне важно, чтобы данный законопроект стал результатом открытого и прозрачного общественного обсуждения при всестороннем участии гражданского общества. Законопроект был принят с удивительной быстротой во время чрезвычайного положения и при отсутствии контроля со стороны независимых экспертов по правам человека. Мы призываем Вас вернуть этот документ для публичного обсуждения, с тем чтобы привести его в соответствие с международными обязательствами Казахстана в области прав человека. Вместе с казахстанскими правозащитниками мы призываем направить этот законопроект на рассмотрение группы экспертов ОБСЕ/БДИПЧ по свободе собраний и объединений, либо в Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, поскольку оба этих органа заявили о своей готовности провести рассмотрение этого документа.

С уважением,

Денис Кривошеев, заместитель директора Amnesty International по Восточной Европе и Центральной Азии

Бриджит Дюфур, директор «Международного партнёрства за права человека»

Civil Rights Defenders

Хью Уильямсон, директор Human Rights Watch по Европе и Центральной Азии

Ана Фуртуна, Директор программы по Евразии, Civil Rights Defenders

Бьорн Энгесланд, генеральный секретарь Норвежского Хельсинского комитета

Маран Тернер, исполнительный директор Freedom Now

Илья Нузов, Директор по Восточной Европе и Центральной Азии, FIDH

⁷ См. ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианская комиссия, Руководящие принципы по свободе мирных собраний, 2010, пар. 2.5