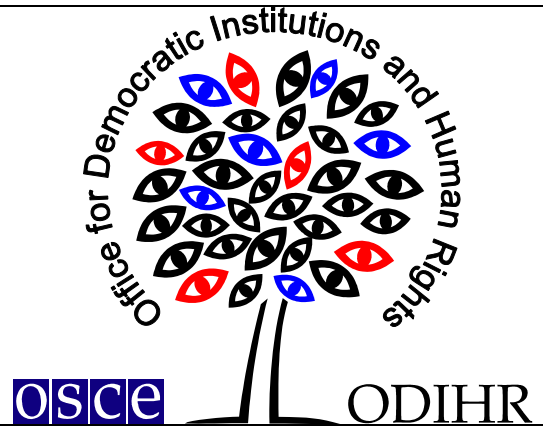


Варшава, 11 февраля 2005 г.
Обн. 23.03

Заключение №: TERR – KAZ/019/2005
(DP/TK)

www.legislationline.org



Замечания
по поводу Проектов Законов Республики Казахстан
“О противодействии экстремистской деятельности”
и “О внесении изменений и дополнений в некоторые
законодательные акты РК по вопросам
противодействия экстремистской деятельности”

Содержание

- I. Предисловие**
- II. Резюме**
- III. Замечания по рассматриваемым законопроектам**
 - 1. Сфера анализа**
 - 2. Анализ**
 - 2.1 Определение “экстремизма”**
 - 2.2 “Экстремизм” и ограничение прав человека**
 - 2.2.1 Общие замечания**
 - 2.2.2 Криминализация религиозного, политического и национального экстремизма**
 - a) Религиозный экстремизм**
 - b) Национальный экстремизм**
 - c) Политический экстремизм**
 - 2.2.3 Криминализация финансирования экстремизма**
 - 2.3 Особые последствия для основных свобод**
 - 2.3.1 Свобода вероисповедания**
 - 2.3.2 Свобода объединений**
 - 2.3.3 Свобода собраний**
 - 2.3.4 Свобода средств массовой информации**
 - 2.3.5 Свобода информации**
 - 2.4 Замечания по поводу законодательного подхода**
 - a) Общие замечания**
 - b) Конкретные замечания**

I. Предисловие

1-2 июля 2004 г. БДИПЧ ОБСЕ организовало Круглый Стол по Противодействию Экстремизму с целью обмена мнениями по таким вопросам как национальный и международный ответ угрозе «экстремизма». По этому поводу г-н Баймагамбетов, Заместитель Министра Юстиции Казахстана, выступил с кратким докладом по новым законопроектам, разрабатываемым в Казахстане с целью противодействия всем формам «экстремизма». Всем участникам было предложено представить свои замечания и предложения по данным двум законопроектам, а именно Проекту Закона «О противодействии экстремистской деятельности» (Проект от 10 апреля 2004 г.) и Проекту Закона “О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам противодействия экстремистской деятельности” (Проект от 12 апреля 2004 г.).

В ответ на эту просьбу, БДИПЧ ОБСЕ, в сотрудничестве с Центром ОБСЕ в Алматы, разработало предварительные замечания, которые были доработаны к 20 октября, и затем представлены в качестве рабочего документа в соответствующие правительственные органы Казахстана. Эти замечания были озвучены 15 декабря 2004 г. в Астане на Общественном Форуме, организованном совместно Центром ОБСЕ в Алматы и Комиссией по правам человека при Президенте Республики Казахстан.

20 октября 2004 г. оба законопроекта были приняты Мажилисом в первом чтении. Затем они были представлены в Сенат, который предложил внести некоторые изменения и дополнения. 9 февраля 2004 г. эти изменения и дополнения были одобрены Мажилисом и оба законопроекта были приняты с данными поправками Сенатом. В настоящее время они должны быть направлены на подпись Президенту Казахстана. Согласно Статье 62.2 Конституции Казахстана, «Законы Республики вступают в силу после их подписания Президентом Республики».

Эти замечания представляют собой точку зрения БДИПЧ ОБСЕ по поводу указанных выше законопроектов. Она разработана на основе предварительных

замечаний БДИПЧ ОБСЕ и учитывают изменения и дополнения, предложенные Сенатом и одобренные Мажилисом. Это не всеобъемлющий анализ, а консолидированные замечания¹ по Проекту Закона № 400 Республики Казахстан «О противодействии экстремизму» («Проект») и Проекту Закона № 406 Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам противодействия экстремистской деятельности» («Проект изменений и дополнений»).

Читатель должен обратить внимание на тот факт, что не все законодательные акты Казахстана, имеющие отношение к этим двум проектам – такие, как Указ Президента № 332 «О мерах по предупреждению и пресечению проявлений терроризма и экстремизма» (принятый 10 февраля 2000 г.), нормативные акты, касающиеся свободы вероисповедания, свободы объединений, свободы средств массовой информации и/или свободы собраний – были приняты во внимание. Поэтому есть вероятность того, что не все аспекты обоих законопроектов, относящиеся к правам человека и основным свободам, учтены в данных замечаниях.

II. Резюме

1. В то время как оба законопроекта преследуют бесспорно законную цель борьбы с “экстремизмом,” некоторые положения данных законопроектов вызывают серьезные опасения как потенциально ограничивающие фундаментальные права и свободы человека, предусмотренные Конституцией Республики Казахстан.
2. Законодательство, определяющее “экстремизм” и устанавливающее соответствующие акты в качестве уголовно наказуемых, в конечном итоге ограничивает права человека во имя защиты т.н. интересов общества. Хотя подобные ограничения разрешены международным правом и особо

¹ Данные замечания были первоначально подготовлены на основе русской версии обоих Проектов Законов, предоставленной Центром ОБСЕ в Алматы. Настоящая консолидированная версия замечаний была подготовлена на основе английского перевода изменений и дополнений, предложенных Сенатом в декабре 2004 г.

предусмотрены Конституцией РК,² они должны предприниматься с соблюдением определенных условий. Для начала, законопроекты должны содержать точное и недвусмысленное определение противозаконных актов. Поскольку “экстремизм” – понятие не юридическое и не определено ни одним из существующих международных договоров, а значит, не отвечает требованиям законности, определенности и предсказуемости в правоприменении, нельзя исключить возможность произвольного применения норм рассматриваемого законодательства и, в итоге, нарушения основных свобод (в первую очередь, свободы вероисповедания, свободы ассоциации и собраний, свободы СМИ и свободы информации), составляющих костяк верховенства закона и плюралистической демократии.

3. Определение “экстремизма” получилось бы более точным, если бы оно было привязано к средствам осуществления, а не к т.н. “экстремистским целям.” Рекомендуется не придавать излишнего значения природе мнений и верований, а установить четкую связь с угрозой применения насилия, подстрекательством к нему или его применению.
4. Другой важный аспект проблемы, не получивший решения в проектируемом законодательстве, это требование элемента преднамеренности. Данный элемент должен быть введен в определение противозаконных актов, предусматривающих ответственность Интернет-провайдеров, а также ответственность за финансирование экстремизма.
5. Неточность в определениях влечет за собой неясность и возможность различного толкования процессуальных гарантий, предусмотренных законодательством в случаях, подпадающих под сферу регулирования рассматриваемого проекта. В случаях, когда затронуты оказываются конституционные права и свободы человека, особенно важно обеспечить максимальную конкретность и ясность формулировок. Рекомендуется рассмотреть возможность проверки положений законопроекта на предмет их соответствия Конституции, что позволит обеспечить более полное, нежели в

² Ст. 39.

данных комментариях, исследование возможных последствий принятия законопроекта в правовом контексте РК.

6. Особая точность необходима при разработке положений, определяющих спектр полномочий правоохранительных органов и органов исполнительной власти на местах. В частности, остается неясным, каковы конкретные полномочия, предусмотренные нормами, касающимися религиозных организаций. Используемая лексика (изучение, анализ, вносить предложения, рассматривать вопросы и т.п.) оставляет возможность расширительного толкования. Положения, составленные с использованием подобных формулировок, следует пересмотреть.
7. Особую озабоченность вызывают положения проекта изменений и дополнений к существующему законодательству, ужесточающие санкции, предусмотренные для общественных организаций. Связь между данными положениями и борьбой с экстремизмом не очевидна из текста ни одного из законопроектов. Создается впечатление, что общественные организации могут подвергнуться возросшим санкциям, даже если в их деятельности отсутствуют признаки “экстремизма.”
8. Все вышеприведенные соображения ставят под вопрос целесообразность принятия отдельного нормативного акта по вопросам противодействия “экстремизму.” Техническим обоснованием необходимости принятия подобного нормативного акта может быть недостаточная скоординированность между собой, частичное устаревание и несоответствие практике норм существующего законодательства, направленных на борьбу с “экстремизмом,” в результате чего создается возможность избежания ответственности экстремистскими организациями. Спорным, однако, остается решение вопроса подобной координации и консолидации законодательства через принятие нормативного акта, основанного на понятии (“экстремизм”), чуждом правовой системе и правовой культуре Казахстана. Имплементация такого нормативного акта может оказаться весьма затруднительной. Принимая во внимание также небольшую ценность законопроекта в плане дополнения к конституционным

нормам, рекомендуется рассмотреть альтернативную стратегию решения проблемы, как, например, через принятие национального плана действий или проведение более масштабной реформы законодательства, которая бы коснулась и вопросов предупреждения экстремизма, а также образовательных мер.

III. Замечания по рассматриваемым законопроектам

1. Сфера анализа

9. Это не всеобъемлющий обзор, а консолидированные замечания³ по Проекту Закона № 400 Республики Казахстан «О противодействии экстремизму» («**Проект**») и Проекту Закона № 406 Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам противодействия экстремистской деятельности» («**Проект Изменений и Дополнений**»). Эти замечания разработаны на основе первоначальных замечаний БДИПЧ ОБСЕ, доработанных к 20 октября 2004 г. и представленных общественности 15 декабря 2004 г.⁴ Они были подготовлены на основе английского перевода изменений и дополнений, предложенных Сенатом в декабре 2004 г. Читатель должен обратить внимание на тот факт, что во время написания этого доклада было еще невозможно получить текст законопроектов в том виде, в каком они были приняты Мажилисом 9 февраля 2005 г.
10. На подготовку первоначальных замечаний было отведено очень мало времени. Данные замечания развивают некоторые ключевые положения и аргументы, представленные в первоначальных замечаниях. Однако, не все законодательные акты Казахстана, касающиеся этих двух проектов – такие, как Указ Президента № 332 «О мерах по предупреждению и пресечению проявлений терроризма и экстремизма» (принятом 10 февраля 2000 г.),

³ Данные замечания были первоначально подготовлены на основе русской версии обоих законопроектов, предоставленной Центром ОБСЕ в Алматы.

⁴ Пресс-релиз Мажилиса (Парламента Республики Казахстан) от 21 октября 2004 г. (ср. веб-страничку Мажилиса www.parlam.kz - последнее посещение 21 октября 2004)

нормативные акты о свободе вероисповедания, свободе объединений, свободе средств массовой информации и/или свободе собраний – были приняты во внимание. Поэтому есть вероятность того, что не все аспекты обоих законопроектов, относящиеся к правам человека и основным свободам, учтены в данных замечаниях.

2. Анализ

2.1 Определение “экстремизма”

11. Проект направлен на создание отдельного закона о противодействии экстремизму в Казахстане и предпринимает попытку дать определение термину «экстремизм» в своей первой статье⁵. Однако «экстремизм» не является юридическим термином. Он не определяется и не рассматривается специально ни в одном международном договоре, конвенции или ином международном документе. Ситуация прямо противоположна в отношении «терроризма», о котором говорится во многочисленных международных договорах и других документах, несмотря на то, что его определение все еще остается проблематичным по ряду аспектов; существует, однако, все возрастающий консенсус в отношении того, что определение «терроризма»

⁵ Статья 1.5 Проекта: «экстремизм – организация и (или) совершение:

лицом, группой лиц либо организацией действий от имени организаций, признанных в установленном порядке экстремистскими;

лицом, группой лиц либо организацией любых действий, преследующих следующие экстремистские цели:

насильственное изменение конституционного строя, нарушение суверенитета и целостности Республики Казахстан и единства ее территории, подрыва безопасности и обороноспособности государства, насильственный захват власти или насильственное удержание власти, создание, руководство и участие в незаконном военизированном формировании, организация вооруженного мятежа и участие в нем, разжигание социальной, сословной розни (политический экстремизм);

разжигание расовой, национальной и родовой розни, в том числе связанной с насилием или призывами к насилию (национальный экстремизм);

разжигание религиозной вражды или розни, в том числе связанной с насилием или призывами к насилию, а также применение любой религиозной практики, вызывающей угрозу безопасности, жизни, здоровью, нравственности или правам и свободам граждан (религиозный экстремизм).»

- должно быть прежде всего связано со средством⁶ (использованием террора). С другой стороны, термин «экстремизм» имеет больше дополнительных оттенков значения, среди которых особый упор делается на природу взглядов или убеждений с учетом их криминализации тогда, когда они наносят вред определенным интересам.
12. Поведение, убеждения или деятельность, которые могут подпасть под ярлык «экстремизм» не могут быть определены объективно. Статья 1.5 дает широкое определение, которое сфокусировано на ряде целей со слабой характеристикой категорий неправомерного поведения, связанного с этими целями. Расплывчатые и излишне расширенные определения поднимают серьезные конституционные вопросы и затрагивают основные принципы верховенства закона. Один из них - принцип законности - требует, чтобы криминальное поведение было определено по закону прежде, чем правонарушение будет совершено. Такое определение должно быть достаточно четким, чтобы предотвратить произвол со стороны правоохранительных органов. Все компоненты правонарушения должны быть установлены и определены с максимальной четкостью, чтобы избежать злоупотреблений и произвола в способе проведения в жизнь такого положения. Кроме того, широкое, абстрактное и расплывчатое определение правонарушения может нанести вред единообразному и логически последовательному применению закона. Термин «экстремизм» не отвечает ни одному из этих требований. Он не может быть определен с такой четкостью, какая требуется, ни чтобы обеспечить юридическую уверенность и предсказуемость в применении закона, ни для того, чтобы предотвратить злоупотребление властью и произвол в решениях.
13. Оттенки значения, касающиеся природы взглядов и убеждений являются неотъемлемой частью термина «экстремизм». В уголовном законодательстве по всему региону ОБСЕ и за его пределами наблюдается

⁶ По определению терроризма: Digest of jurisprudence of the United Nations and regional Organizations on the protection of human rights while countering terrorism (compiled by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights /New York and Geneva 2003) p.1

тенденция к принятию так называемых законов против «возбуждения ненависти и вражды», которые, на первый взгляд, имеют определенную степень сходства с законами, направленными против экстремизма. Однако законы против «возбуждения ненависти и вражды» прежде всего нацелены на наказание – или на более строгое наказание – за выбор жертвы по таким параметрам ее статуса как расовая принадлежность или сексуальная ориентация. В то время как классификация рассматриваемых преступлений может быть широкой, в центре внимания находится ущерб, наносимый отдельному человеку или обществу, находящийся за пределами убеждений преступника или предубеждений, которые мотивировали преступление. Преступное деяние не зависит исключительно от идеи, мотивировавшей его, а от комбинации элементов, включающих в себя уровень угрозы, ущерб, нанесенный пострадавшему, степень преднамеренности. В противоположность этому, «экстремизм», прежде всего, связан со взглядами или убеждениями. Статья 1.5 Проекта не допускает различий в зависимости от причины, лежащей в основе преступления. Она не позволяет корректировать степень виновности за поведение в зависимости от уровня преднамеренности. Она не опирается на другие факторы, в частности, на наличие материального элемента, а только на широко определяемые мотивы. В плане наказания, она не позволяет делать никаких различий на основе этих мотивов. И наконец, во всех этих преступлениях может быть только один пострадавший, а именно государство, что подразумевает поход, который кардинально расходится с подходом, лежащим в основе законодательства, направленного против «возбуждения ненависти и вражды».

14. В статье 1.5 Проекта определение «экстремизма» относится к любому акту, совершенному физическим лицом, группой физических лиц или организацией с целью достижения перечисленных в законопроекте целей. Большинство целей, перечисленных в этой Статье, можно также найти в Статье 5.3 Конституции Казахстана, где говорится об общественных объединениях, политических партиях и религиозных группах. Однако, есть

- и отличия, некоторые из которых могут быть значительными. Эти различия рассматриваются отдельно в последующих разделах настоящих Замечаний.
15. Если говорить в целом, не затрагивая замечания, содержащиеся в параграфах 11-13 и Разделе 2.2, цели, перечисленные в Статье 1.5 Закона, не вызывают беспокойства сами по себе. Как указывалось выше, озабоченность вызывает их фактическая оторванность от других факторов и элементов. Большинство Конституций по всему региону ОБСЕ содержит подобные положения и упоминает подобные концепции (общественный порядок, территориальная целостность, национальный суверенитет и т.д.) и, несмотря на различия в формулировках, они не могут расцениваться как проблематичные сами по себе. Гораздо более важным является то, как права и свободы, на ограничение которых они нацелены, защищены на практике независимыми судами и, в особенности, специальными конституционными судами. В то же время, есть необходимость исследовать связь между этими целями, средствами, с помощью которых они могут осуществляться и потенциальными правонарушителями. Правонарушение состоит из этих трех элементов, которые должны присутствовать в совокупности. Наличие законной цели не достаточно для того, чтобы оправдать государственный орган, препятствующий осуществлению прав человека, как закреплено в Конституции.

2.2 «Экстремизм» и ограничение прав человека

2.2.1 Общие замечания

16. Целью этого Проекта является борьба с «экстремизмом». Дать точное определение «экстремизму» и ввести за него уголовную ответственность означает установить до какой степени и при каких обстоятельствах некоторые права человека, в частности, свобода убеждений и их выражения, свобода объединений и собраний и свобода вероисповедания могут быть ограничены.

17. Другими словами, выработка точного определения «экстремизма» - это, главным образом, установление разграничений между криминальной и политической деятельностью, или, точнее, между криминальной деятельностью в широком смысле слова и другой деятельностью, которая может рассматриваться или пониматься как политическая, но которая, из-за применения насилия или других достойных порицания средств, более не подлежит оправданию и поэтому должна быть отнесена в разряд противозаконных.
18. Поэтому, понятно, почему Проект, прежде всего, имеет отношение к ограничению прав человека. Такой подход не является необычным. Многие государства уже приняли либо специальные законы, либо широкий диапазон формулировок, которые, в совокупности, определяют масштаб ограничений прав человека. Этот вопрос часто освещается в Конституции. Подобный подход используется в отношении законов о чрезвычайной ситуации, которые развивают конституционные положения. То, что в названии такого закона фигурирует слово «экстремизм» не меняет кардинально законодательную стратегию и методы, используемые законодателем⁷. Гораздо важнее исследовать существенные и процедурные вопросы, затрагиваемые в ограничительных положениях и то, как эти положения могут быть лимитированы с юридической точки зрения, будь это национальное или международное право.
19. Анализ ограничительных положений в свете международных систем защиты прав человека связан с трех-этапным тестом, направленным на то, чтобы выяснить, отвечает ли какое-либо вмешательство государства требованиям, изложенным в этих положениях. Эти требования сводятся к следующему: (1) вмешательство должно быть предписано законом; (2) оно должно быть необходимым в демократическом обществе для того, чтобы

⁷ В прошлом большинство законодательных актов, принятых по этим вопросам, получали название «Закона о государственной безопасности» или «Закона о подавлении насильственных действий». Казахстан также принимал подобные законы в прошлом.

- достичь ряда перечисленных целей; (3) оно должно быть соразмерно этим целям.
20. Что касается первого теста, необходимо, чтобы в законодательстве страны существовала основа для ограничений, чтобы закон был доступен и предсказуем. Также необходимо, чтобы субъекты, на которых направлено действие закона, были четко идентифицированы, чтобы обстоятельства, в которых ограничение осуществляется, были определены с максимальной точностью и чтобы процедуры были неукоснительно соблюдены.
 21. Вторая часть ограничительного положения сочетает в себе два элемента: она должна говорить о необходимости («должно быть необходимым в демократическом обществе») и законные цели (общественная безопасность, общественный порядок, охрана здоровья или нравственности, национальная безопасность, территориальная целостность, защита прав и свобод других людей). Эти цели присутствуют в ограничительных положениях по всем основным свободам в региональных и международных документах по правам человека всего лишь с небольшими различиями в формулировках. Есть только одно существенное отличие, присущее всем этим документам: «национальная безопасность» не включается в ограничительные положения, относящиеся к свободе вероисповедания.
 22. Тест на необходимость может быть сам по себе подразделен на три отдельных элемента: должна существовать неотложная общественная необходимость, должна быть разумная взаимосвязь между ограничением и преследуемой законной целью, и также должны иметься важные и достаточные причины для поддержания данного ограничения.
 23. Тест на соразмерность требует оценить, насколько ограничение соразмерно законной преследуемой цели. На это уравнение действуют множественные факторы: природа рассматриваемого права и та его сфера, на которую действует ограничение, законная цель, жесткость ограничения.
 24. Очевидно, другим требованием является то, что процедуры, регулирующие уголовное преследование по таким преступлениям, как определено в

предложенных законопроектах, предлагают закон в качестве гарантии надлежащего процесса, открытости и справедливого судебного разбирательства. Не ясно, предполагается ли, что только данные законопроекты будут определять судебное производство в связи с такими преступлениями. Если же предполагается сделать общие правила судебных процедур применимыми к процедурам, касающимся данных преступлений, это должно быть четко оговорено, либо путем ссылки в тексте данных законопроектов на применимые общие правила процедуры или путем какого-либо другого поясняющего законодательного акта.

25. Статья 1.5 Проекта содержит ограничения прав человека, которые следуют образцу в Статье 5.3 Конституции⁸. Важно отметить, что упомянутая статья Конституции представляется меньшей по объему, чем Статья 1.5, так как она относится только к «общественным объединениям». Перечень прав, включенный в Конституцию в Разделе II «Человек и гражданин» содержит Статью⁹, лимитирующую объем ограничений и ущемлений прав человека. Это ограничение сформулировано в манере, согласующейся с трех-этапным тестом, описанным выше. Она также включает параграф, касающийся прав и свобод, которые не могут быть отменены. Список прав, содержащийся в этом параграфе, в действительности превосходит тот, что требуется по международному праву.

⁸ «Запрещаются создание и деятельность общественных объединений, цели и действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности Республики, подрыв безопасности государства, разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни, а также создание непредусмотренных законодательством военизированных формирований» (Статья 5.3 – Конституция Казахстана, принятая национальным референдумом 30 августа 1995 г.)

⁹ «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения.
2. Признаются неконституционными любые действия, способные нарушить межнациональное согласие.
3. Не допускается ни в какой форме ограничение прав и свобод граждан по политическим мотивам. Ни в каких случаях не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные статьями 10, 11, 13-15, пунктом 1 статьи 16, статьей 17, статьей 19, статьей 22, пунктом 2 статьи 26 Конституции». (Статья 39 – Конституция Казахстан, принятая национальным референдумом 30 августа 1995 г.)

26. Не ясно, как Статья 5.3 и Статья 39 Конституции взаимодействуют и влияют друг на друга. Список целей, которые могут оправдать запрещение общественного объединения по Статье 5.3 включает в себя больше пунктов, чем те, которые содержатся в Статье 39 в качестве законных оснований для ограничений прав человека в целом. По всей видимости, между двумя Статьями имеются противоречия.
27. Далее по тексту исследуются положения Проекта и Проекта изменений и дополнений, относящиеся к каждой из основных свобод. Рассматривается также связь и согласованность между этими положениями и положениями Конституции.

2.2.2 Криминализация религиозного, национального и политического экстремизма

28. Проект затрагивает три широкие категории «экстремизма»: религиозный, национальный и политический «экстремизм». Все три категории относятся в разряд противозаконных.

а) Религиозный экстремизм

29. В международном законодательстве о правах человека праву на свободу вероисповедания обычно придается более важное значение, чем свободе выражения убеждений и свободе объединений. Это проистекает из статьи 4(2) Международного пакта о гражданских и политических правах (далее «МПГПП»), согласно которому государства не могут частично отменить право на свободу вероисповедания даже во время чрезвычайного положения¹⁰. Это не значит, однако, что другие государственные интересы никогда не смогут привести к приостановлению права на свободу вероисповедания. Но, даже во время чрезвычайного положения это

¹⁰ В отличие от Статьи 18 МПГПП свобода вероисповедания в Европейской конвенции о защите прав человека (Статья 9) не входит в число прав, которые не могут быть отменены во время войны или чрезвычайного положения. Согласно Статье 15 этой Конвенции, это можно сделать «только в той степени, в какой это обусловлено чрезвычайностью обстоятельств». Ограничения, предписанные законом, должны быть истолкованы ограничительно.

основное право может быть отменено только на основании применимого ограничительного положения.

30. Международные документы по правам человека и конституции государств обычно определяют обстоятельства, в которых государство законным путем может ограничить проявление свободы вероисповедания. Хотя право на свободу мысли, совести или религии - *forum internum* (внутреннюю свободу) - является абсолютным и не может быть подвергнуто ограничениям любого вида, проявление этих прав может быть лимитировано, но только при строго ограниченных обстоятельствах, изложенных в ограничительных положениях.
31. В рамках стандартного международного анализа данных ограничительных положений задается три основных вопроса:
- Предписано ли ограничение законом или, другими словами, достаточно ли ясно оно говорит, что запрещено, а что нет?
 - Основания, выдвинутые для данного ограничения – достаточно ли четко они определены в ограничительном положении? (следует отметить, что «национальная безопасность» не является допустимым ограничением как по МПГПП, так и по Европейской конвенции о защите прав человека [далее «ЕКПЧ»])
 - Является ли ограничение соразмерным общественному интересу, которому оно служит?
32. Законы должны давать ответы на все три вопроса. Как Европейский суд по правам человека, так и Комитет ООН по правам человека в своем Общем Замечании № 22 говорят о том, что ограничительное положение должно толковаться строго.
33. Окончательный вариант законопроекта более не упоминает об “утверждении в государстве верховенства одной религии», как предлагалось вначале.¹¹ Этот шаг можно только поприветствовать, так как по причине

¹¹ Ст. 1, пункт 5.

- своей нечеткости формулировка «утверждение верховенства одной религии», если бы она была принята, могла бы служить в качестве юридической основы для объявления противозаконными прозелитизма и миссионерской деятельности.
34. Формулировка, предложенная Сенатом, является шагом вперед. Однако, стоило бы рассмотреть формулировку, которая бы делала упор на запрещении распространения идей религиозного превосходства и организованной деятельности, которая может подстрекать людей к насилию на религиозной почве. Больше юридической точности и убедительности можно, к примеру, было бы достичь, если бы Проект выделял следующие четыре категории неправомерного поведения:
- (i) распространение идей, основанных на религиозном превосходстве или ненависти;
 - (ii) подстрекательство к расовой ненависти;
 - (iii) акты насилия, направленные против любой религии или группы людей другой религии; и
 - (iv) подстрекательство к таким актам.
35. Запрещение распространения всех идей, основанных на религиозном превосходстве или ненависти не противоречит праву на свободу убеждений и их свободное выражение. Осуществление этого права гражданами налагает особые обязанности и ответственность, изложенные в статье 29 (параграф 2) Всеобщей Декларации прав человека, при этом обязательство не распространять идеи, основанные на религиозной ненависти имеет среди них особую важность. Более того, Статья 20 Международного пакта о гражданских и политических правах утверждает, что «всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом».
36. В свете вышесказанного, законодателю рекомендуется объединить оба параграфа, касающихся религии и национальной или расовой

принадлежности в один, более широкий параграф, который может также включать другие такие же мотивы, как раса и национальность (см. также параграф 41).

b. Национальный экстремизм

37. В статье 1.5 Проекта упоминается «разжигание расовой, национальной или родовой розни, в том числе связанной с насилием или призывами к насилию» в качестве «экстремистских целей», подлежащих уголовной ответственности по Проекту. Это положение надо читать вместе со Статьей 39.2 Конституции, которая предусматривает, что «признаются неконституционными любые действия, способные нарушить межнациональное согласие».
38. Можно поприветствовать тот факт, что окончательный вариант законопроекта более не включает в себя формулировку об «утверждении в государстве верховенства одной нации», которая не была достаточно четкой. Замечания, которые были сделаны в отношении религиозного экстремизма, верны и в этом случае. Упор должен быть сделан на запрещение распространения идей расового или национального превосходства, а также организованной деятельности, которая может подстрекать людей к расовому или национальному насилию. Больше юридической точности и убедительности можно, к примеру, было бы достичь, если бы Проект выделял следующие четыре категории неправомерного поведения:
- (v) распространение идей, основанных на расовом или национальном превосходстве или ненависти;
 - (vi) подстрекательство к расовой ненависти;
 - (vii) акты насилия против любой религии или группы людей другой религии; и
 - (viii) подстрекательство к таким актам

39. Запрещение распространения всех идей, основанных на расовом или национальном превосходстве или ненависти не противоречит праву на свободу убеждений и их свободное выражение. Осуществление этого права гражданами налагает особые обязанности и ответственность, изложенные в статье 29 (параграф 2) Всеобщей Декларации, при этом обязательство не распространять идеи, основанные на расовой или национальной ненависти имеет среди них особую важность. Более того, статья 20 Международного пакта о гражданских и политических правах утверждает, что «всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом». Подобные же идеи отражены в Статье 39.2 Конституции Казахстана.

с. Политический экстремизм

40. Когда дело доходит до непосредственно и типично политической деятельности, любое законодательство, вводящее уголовную ответственность за такую деятельность, которая неприемлема и не имеет оправдания в демократическом обществе, должно разрабатываться с учетом защиты прав человека в этой области. Свобода объединений, свобода убеждений и их свободное выражение и другие основные свободы и права человека, закрепленные в Конституции Казахстана и международных документах, должны соблюдаться.
41. Как указывалось выше, лимитирующие положения и ограничения этих прав и свобод при определенных обстоятельствах и в специальных целях допустимы. Наложение государствами ограничений на оговоренные права встречается с некоторой долей понимания. Тем не менее, эти ограничения и лимитирующие положения должны быть очень узко очерчены и истолкованы таким образом, чтобы не нанести вреда другим законным интересам, несоизмеренных с целями, которые должны быть достигнуты с помощью данных ограничений. Необходимость в этих ограничениях должна быть убедительно доказана.

42. Если ситуация такова, что любое определение «экстремистской деятельности» будет приводить к ограничению политического диалога или протеста с целью конституционных изменений, не связанных с насилием, в демократическом обществе это не будет считаться необходимым и будет нарушать основные права и свободы в том виде, в каком они закреплены в Конституции республики.
43. В своих формулировках Статья 1.5 опирается на Статью 5.3 Конституции Казахстана. Однако, ее объем шире по сравнению с конституционной статьей, так как она касается не только «общественных объединений», но также и физических лиц, и групп физических лиц. Оба положения в Проекте и в Конституции должны читаться вместе со Статьей 39.1, которая предусматривает, что «права и свободы [как записано в Разделе II Конституции] могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения».
44. В настоящем виде, текст ссылается на «любые действия» без дальнейшего четкого разъяснения. Он был бы более точным, если бы в него были включены ссылки на угрозу или применение насилия или высокой степени насилия (что может включать серьезный ущерб собственности) в качестве средства достижения целей, указанных в Статье 1.4. Подстрекательство к насилию тоже могло быть включено. Такие дополнения могли бы сделать прилагательное «насильственное» перед «изменение конституционного строя» необязательным. Ситуация, когда за «насильственное изменение конституционного строя» выступают мирными средствами, может, тем не менее, войти в разряд противозаконных, как «подстрекательство к насилию».
45. Важно, чтобы Проект был сформулирован с достаточной степенью четкости, чтобы лица, которые могут подпасть под его действие, могли понять, что разрешено, а что не разрешено по закону. Данная редакция

создает впечатление о том, что политические выступления в большинстве случаев могут преследоваться по закону на любых основаниях из перечисленных здесь. Несмотря на то, насколько законны эти цели, они могут быть сформулированы только в общем плане, что не позволяет лицам, которые могут подпасть под действие этого закона предвидеть с разумной степенью вероятности последствия их действий¹². Именно поэтому так важно, чтобы четкость, которую нельзя достигнуть в отношении целей, была обретена вновь путем более полного описания средств, используемых для достижения этих целей.

46. Из Проекта не совсем ясно, применима ли Статья 1.5 также и к политическим партиям. Однако, есть предположение, проистекающее из Статьи 5 Конституции, которая, безусловно, касается политических партий и общественных ассоциаций в целом, что Статья 1.5 и остальная часть Проекта применима также и к политическим партиям. Понятно, что запрещение или роспуск политических партий является чрезвычайно далеко идущей мерой, которая должна осуществляться с предельной сдержанностью. Проект же, в том виде в каком он есть, не дает достаточных гарантий в этом плане.

2.2.3 Криминализация финансирования экстремизма

47. Положения,¹³ запрещающие финансирование «экстремизма», недостаточно четки, и по этой причине их применение может быть проблематично.

48. Во-первых, неясно, что именно понимается под «финансированием экстремизма». Здесь можно провести параллель с «финансированием терроризма». Соответствующие международные стандарты занимают очень четкую позицию по отношению к этому понятию. В частности, специальной рекомендацией II Financial Action Task Force (FATF),¹⁴ устанавливается в

¹² См. дело «Санди Таймс» против Великобритании, решение суда от 26.04.1979 г.

¹³ Ст. 14.

¹⁴ FATF Secretariat, Special Recommendations on Terrorist Financing, [available at http://www.fatf-gafi.org/document/21/0,2340,en_32250379_32236947_34030933_1_1_1_1,00.html, last visited on 22 March 2005].

качестве стандарта криминализация терроризма, террористических актов и террористических организаций.

49. Во-вторых, крайне важным здесь является вопрос преступного намерения.

Противозаконными должны считаться только преднамеренные акты, что будет соответствовать Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма.¹⁵ Более того, принимая во внимание в целом более низкую степень ясности самого понятия «экстремизм» (см. пункт 3 выше, где обсуждается этот вопрос), рекомендуется, чтобы приведение закона в соответствие еще более высокому стандарту, а именно считать противозаконными только те акты, где правонарушитель предположительно действовал со знанием того, что денежные средства будут использованы для финансирования «экстремистской деятельности» или организации, признанной «экстремистской».

50. Ввиду этого, рекомендуется внесение в законопроект изменений с целью уточнения понятия «финансирование экстремизма», а также классификации как противозаконных только преднамеренных актов, и, желательно, совершенных со знанием того, что денежные средства будут использованы для финансирования «экстремистской деятельности» или организации, признанной «экстремистской».

Особые последствия для основных свобод

2.3.1 Свобода вероисповедания

¹⁵ International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, Article 2 (“Any person commits an offence within the meaning of this Convention if that person by any means, directly or indirectly, unlawfully and **wilfully**, provides or collects funds with the intention that they should be used or in the knowledge that they are to be used, in full or in part, in order to carry out: (a) An act which constitutes an offence within the scope of and as defined in one of the treaties listed in the annex; or (b) Any other act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, or to any other person not taking an active part in the hostilities in a situation of armed conflict, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act.” [Emphasis added.]) Full text of the Convention is available at <http://www.un.org/law/cod/finterr.htm> [last visited on 22 March 2005.]

51. Проект уполномочивает государственный орган по связям с религиозными объединениями «изучать и анализировать» религиозные объединения, созданные на территории Республики Казахстан, при этом не дается ссылки ни на какой другой законодательный акт (ср. Статья 6(1) Проекта)¹⁶.
52. Это положение нуждается в пересмотре. Оно слишком неопределенно. «Изучать и анализировать» может включать в себя, например, следующие меры: проверки, неформальные допросы, наблюдение, занесение в банк данных или даже аресты членов религиозных объединений. Прояснению этой формулировки не способствует, в частности, и вводная часть этого положения, согласно которой, все государственные органы действуют в пределах своей компетенции (ср. Статья 6 Проекта)¹⁷. Остается неясным, какой законодательный акт определяет эту компетенцию. Если эта компетенция определяется другим законодательным актом, в Проекте должна быть точная ссылка на этот законодательный акт.
53. Согласно Статье 6.1 Проекта¹⁸, государственный орган по связям с религиозными объединениями *«вносит предложения о запрещении деятельности религиозных объединений, нарушающих законодательство Республики Казахстан о противодействии экстремизму»* (ср. Статья 6 (1) Проекта).

¹⁶ Статья 6.1 Проекта: *«государственный орган по связям с религиозными объединениями проводит изучение и анализ деятельности созданных на территории Республики Казахстан религиозных объединений и иностранцев, занимающихся проповедованием и (или) распространением какого-либо вероучения, осуществляет информационно-пропагандистские мероприятия по вопросам, относящимся к его компетенции, рассматривает вопросы, касающиеся нарушений законодательства Республики Казахстан о свободе вероисповедания и религиозных объединениях, вносит предложения о запрещении деятельности религиозных объединений, нарушающих законодательство Республики Казахстан о противодействии экстремизму»*

¹⁷ Статья 6 Проекта: *«Государственные органы в пределах своей компетенции реализуют следующие профилактические меры, направленные на предупреждение экстремизма»*

¹⁸ Статья 6 Проекта: *«государственный орган по связям с религиозными объединениями проводит изучение и анализ деятельности созданных на территории Республики Казахстан религиозных объединений и иностранцев, занимающихся проповедованием и (или) распространением какого-либо вероучения, осуществляет информационно-пропагандистские мероприятия по вопросам, относящимся к его компетенции, рассматривает вопросы, касающиеся нарушений законодательства Республики Казахстан о свободе вероисповедания и религиозных объединениях, вносит предложения о запрещении деятельности религиозных объединений, нарушающих законодательство Республики Казахстан о противодействии экстремизму»*

54. Это положение следует пересмотреть. Не ясно, какому государственному органу должны быть представлены эти предложения. Не ясно также и то, каковы будут последствия таких предложений.
55. Местные исполнительные органы уполномочены «изучать» деятельность религиозных объединений на своей территории. Кроме того, они могут создать банк данных в отношении этих объединений (ср. Статья 6 (6) Проекта)¹⁹.
56. Это положение следует пересмотреть. Как уже упоминалось выше, термин «изучать» является слишком расплывчатым и может включать многочисленные мероприятия. Кроме того, отсутствует точная ссылка на другой законодательный акт. Цель создания банка данных и доступ к нему также не определены.

2.3.2 Свобода объединений

57. Прочно устоявшиеся международные нормы, включая обязательства ОБСЕ, обеспечивают мощную международную защиту праву создавать юридически признанные неправительственные организации или объединения и право этих организаций работать с минимальными оговорками и ограничениями. Считается также, что свобода объединения была бы главным образом теоретической и иллюзорной, если бы она была ограничена только созданием объединения. По всем существующим договорам и конвенциям в области прав человека свобода объединений может быть ограничена государственными органами только в интересах национальной и общественной безопасности, в целях предотвращения массовых беспорядков или преступлений, защиты общественного здоровья и нравственности или в целях защиты прав и свобод других людей. Любые

¹⁹ Статья 6.6 Проекта: «местные исполнительные органы областей (городов республиканского значения, столицы), районов (городов областного значения) осуществляют взаимодействие с общественными объединениями, изучение деятельности созданных на соответствующих территориях религиозных объединений и иностранцев, занимающихся проповедованием и (или) распространением какого-либо вероучения, создают банк данных о них, осуществляют информационно-пропагандистские мероприятия на региональном уровне по вопросам, относящимся к их компетенции, проводят изучение и анализ религиозной обстановки в регионе».

- ограничения должны быть «предписаны законом», и должны быть «необходимыми в демократическом обществе» для того, чтобы достичь одной из четырех перечисленных целей (см. Ниже по тексту). Европейское прецедентное право подчеркивает, что исключения должны быть «строго истолкованы», что только «убедительные и принуждающие» причины могут оправдать ограничения, что любые ограничения должны быть «соразмерны преследуемой цели», и что должны быть «необходимые и достаточные» основания для «решений, основанных на приемлемой оценке фактов по существу дела», прежде чем ограничение может быть оправдано.
58. На этом фоне становится ясно, что вынужденное закрытие или роспуск общественного объединения может быть только крайней мерой, и что в случае различных типов нарушений приоритет должен быть отдан промежуточным санкциям по сравнению с любой подобной радикальной мерой. К тому же, понятие «экстремизма» в том виде как оно определено в Проекте, не обеспечивает достаточной четкости, необходимой для суда, чтобы выявить «убедительные и принуждающие» причины для оправдания решения по закрытию объединения. Не исключены произвольные меры. Более того, использование фразы «способствуя экстремизму» в Статье 8.1 добавляет неопределенности понятию «экстремизма», которое само по себе является достаточно нечетким. Положения закона, дающие каждому человеку право подавать жалобы, может на самом деле помочь гражданскому обществу исполнять свою функцию общественного мониторинга, а также способствовать поддержке прав меньшинств, давая право голоса отдельным лицам и группам, чьи проблемы едва ли будут подняты какой-нибудь другой группой - таким образом предлагая решение в случаях «экстремизма, допускаемого правительством».
59. И, наконец, предлагаемый текст Статьи 1 законопроекта не содержит ничего, что делало бы его бесспорным в отношении того, может он или не может быть применимым к политическим партиям. Если бы это было так, озабоченность, высказанная выше, в отношении общественных объединений

- была бы еще большей, как с точки зрения процедурных вопросов, так и вопросов, касающихся существа дела.
60. Статья 8 Проекта Закона об Экстремизме говорит, что объединение может быть запрещено, если «хотя бы одно из его подразделений (филиалов и представительств) способствует экстремизму с ведома одного из руководящих органов объединения». Похоже, это положение не говорит прямо, что общественные объединения являются ответственными за поведение отдельных членов, но весьма ограничивает такую ответственность поведением «филиалов и представительств», как подразделений данной организации. Однако, это положение следует все же сузить, с тем чтобы оно включало только те случаи, когда имеются доказательства того, что эти «подразделения» действовали при поддержке, или не могли действовать без поддержки данного объединения, или что такое поведение явилось результатом программы или устава данного объединения. Там, где эти связи отсутствуют или не могут быть установлены, ответственность должна полностью ложиться на «подразделение».
61. Проект не содержит никаких ссылок на требование о том, что решение суда запретить объединение должно сопровождаться описанием причин, которое может быть обжаловано в суде более высокой инстанции. Хотя этот конкретный вопрос вполне мог бы быть прямо или косвенно освещен в других Актах, включая те, поправки в которые внесены вторым законопроектом, перекрестные ссылки на эти Акты в данной Статье добавили бы ясности в ее текст.
62. Касаясь вопроса об усилении взыскания, которое должно налагаться на объединения согласно Статье 2 Проекта Закона об изменениях и дополнениях, связь между усилением взысканий и противодействием экстремизму не является очевидной исходя из текста. Представляется, что предложенное изменение оторвано от «экстремистских целей» или деятельности, упоминаемой в законопроекте об экстремизме, и, что

неправительственные организации могут подвергнуться усиленным взысканиям, даже если их деятельность совершенно не носит «экстремистского» характера или не преследует никаких «экстремистских» целей согласно определению в законопроекте об экстремизме. В целях ясности и последовательности, поскольку данные два документа являются частью «пакета законов об экстремизме», любые вносимые в них изменения и дополнения или новые положения, должны касаться исключительно вопросов «экстремизма».

63. Проект и Проект изменений и дополнений содержат особые правила в отношении иностранных и международных организаций. Они могут быть запрещены, если они способствуют экстремизму. Необходимо соответствующее решение суда города Астаны по заявлению прокурора (ср. Статья 8 (3) Проекта)²⁰. Доказательства, содержащиеся в таком заявлении могут включать «фактические данные, полученные от компетентных органов иностранных государств, в том числе судебные решения международных судов и судов иностранных государств» (ср. Статья 1 Проекта изменений и дополнений)²¹.

²⁰ Статья 8 (3) Проекта: *«Иностранная или международная организация, осуществляющая свою деятельность на территории Республики Казахстан и (или) другого государства, признается экстремистской судом города Астаны по заявлению прокурора в порядке, предусмотренном законодательством Республики Казахстан».*

²¹ Статья 1 Проекта изменений и дополнений: В Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан от 13 июля 1999 г. (Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1999 г., № 18, ст. 644; 2000 г., № 3-4, ст. 66; № 10, ст. 244, 2001 г., № 8, ст. 52; № 15-16, ст. 239; № 21-22, ст. 281; № 24, ст. 338; 2002, № 17, ст. 155; 2003, № 10, ст. 49; № 14, ст. 109; № 15, ст. 138; Закон Республики Казахстан от 10 марта 2004 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам финансового лизинга», опубликованный в газетах «Егемен Казахстан» 16 марта 2004 г. и «Казахстанская правда» 18 марта 2004 г.)

дополнить главой 36-2 и статьями 317-6, 317-7 и 317-8 следующего содержания:

Глава 36-2. *Производство по заявлению о признании иностранной или международной организации, осуществляющей экстремизм на территории других государств, экстремистской. Статья 317-6. Подача заявления*

Заявление о признании иностранной или международной организации, осуществляющей экстремизм на территории других государств, экстремистской подается прокурором в суд города Астаны.

Статья 317-7. *Содержание заявления*

В заявлении должны быть изложены обстоятельства, подтверждающие факт осуществления иностранной или международной организацией на территории какого-либо государства деятельности, которая, будучи осуществляема на территории Республики Казахстан, могла бы быть признана экстремистской в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

64. Это положение следует пересмотреть. Оно может вводить в заблуждение с юридической точки зрения, поскольку из его формулировки следует, что суд Казахстана может признать иностранную или международную организацию экстремистской исключительно на основании данных, собранных иностранными правоохранительными органами или решения иностранного суда. Принято считать, что условием официального признания решения иностранного суда является то, что это решение должно быть принято при полном соблюдении основополагающих принципов справедливого суда и законного порядка. В целом, это положение представляется проблематичным: каким образом казахстанские суды смогут обеспечить надежность доказательств, собранных иностранными источниками? Как расценивать иностранные дела по действиям, не подлежащим наказанию по законам Казахстана? Будет ли решение иностранного суда достаточным само по себе или от казахстанского суда потребуются изучить факты, на основании которых был вынесен приговор? Это положение является проблематичным и по ряду других факторов. Потенциально оно чревато серьезными последствиями для свободы объединений.

Доказательства, содержащиеся в заявлении прокурора о признании иностранной или международной организации экстремистской, могут включать в себя также и фактические данные, полученные от компетентных органов иностранных государств, в том числе судебные решения международных судов и судов иностранных государств

Статья 317-8. Решение суда по заявлению

Решение суда служит основанием для включения сведений об иностранной или международной организации, осуществляющей экстремизм на территории других государств в систему специальных учетов уполномоченного органа, отвечающего за правовую статистику и специальные учеты.

Органы прокуратуры освобождаются от уплаты судебных издержек, связанных с рассмотрением дела о признании иностранной или международной организации, осуществляющей экстремизм на территории других государств, экстремистской».

2.3.3 Свобода собраний

65. Организаторы и другие лица, ответственные за проведение массовых мероприятий, обязаны не допустить экстремистских действий на мероприятии. Несоблюдение данной обязанности влечет прекращение массового мероприятия соответствующими компетентными государственными органами согласно законам Республики Казахстан (ср. Статья 13 Проекта)²²
66. Это положение следует пересмотреть, так как оно перекладывает основную обязанность правоохранительных органов – обязанность по поддержанию общественного порядка – на плечи рядовых граждан²³. Это вызывает особое беспокойство с позиции прав человека в ситуации, когда массовый митинг прерывается демонстрантами, чьи политические намерения прямо противоположны намерениям организаторов митинга. Согласно Проекту, существует возможность запретить свободу собраний организаторам, даже если они сами подверглись угрозе со стороны экстремистов. Кроме того, в большинстве случаев у организаторов просто нет средств для предотвращения экстремистских действий.

²² Статья 13 Проекта: *«Недопущение экстремизма в связи с массовыми мероприятиями. При проведении массовых мероприятий не допускается осуществление экстремизма. Организаторы массовых мероприятий несут ответственность за соблюдение требований, предусмотренных законами Республики Казахстан в отношении проведения массовых мероприятий. Об ответственности организаторы массовых мероприятий до их проведения предупреждаются в письменной форме местным исполнительным органом города республиканского значения, столицы и района (города областного значения)). При проведении массовых мероприятий не допускается привлечение для участия в них экстремистских организаций, использование их символики, а также распространение экстремистских материалов.*

В случае обнаружения обстоятельств, предусмотренных настоящей статьей, организаторы массовых мероприятий или иные лица, ответственные за их проведение, обязаны незамедлительно принять меры по устранению указанных нарушений. Несоблюдение данной обязанности влечет за собой прекращение массового мероприятия и ответственность их организаторов по основаниям и в порядке, которые предусмотрены законами Республики Казахстан».

²³ Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, 29 июня 1990 г.: *«(9) Государства-участники подтверждают, что (9.2) каждый человек имеет право на мирные собрания и демонстрации. Любые ограничения, которые могут быть установлены в отношении осуществления этих прав, предписываются законом и соответствуют международным стандартам».*

67. Проект запрещает вовлечение «экстремистских организаций в качестве участников» во время массовых мероприятий (Статья 13). Как определить вовлечение экстремистских организаций? Не будет ли это означать, что лицам, подозреваемым в участии в экстремистской группе, будет запрещено участие в собрании, которое не связано с экстремистской деятельностью, и, более того, организаторы собрания будут нести ответственность за это? Также, что будет с собранием, которое не содействует экстремистской цели само по себе, но до некоторой степени связано с экстремизмом, например, демонстрацией в поддержку освобождения лица, которое задержано по обвинению в экстремизме? Будет ли оно запрещено?
68. Кроме того, из Проекта не ясно, как упомянутое выше положение взаимодействует с Указом Президента «О порядке организации и проведения мирных собраний, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан» (1995).

2.3.4. Свобода средств массовой информации

69. Согласно законопроекту, уполномоченный орган по делам средств массовой информации «проводит мониторинг» продукции средств массовой информации в отношении экстремизма (ср. Статью 6 (2) Проекта)²⁴. Кроме того, деятельность собственника или распространителя средства массовой информации может быть запрещена, если они способствуют экстремизму, при этом требуется решение суда (ср. Статья 15 (1) Проекта)²⁵.
70. Это положение следует пересмотреть. Не ясно, какие именно действия подпадают под определение «мониторинга», и какие последствия он может иметь. Не указано также на каких юридических основаниях может быть получено решение суда о запрещении экстремистской деятельности. Кроме

²⁴ Статья 6 (2) Проекта: *«уполномоченный орган по делам средств массовой информации проводит мониторинг продукции средств массовой информации на предмет недопущения в них пропаганды и оправдания экстремизма, соблюдения ими законодательства Республики Казахстан, обеспечивает освещение вопросов укрепления межнационального и межконфессионального согласия в средствах массовой информации, выполняющих государственный заказ».*

²⁵ Статья 15 (1) Проекта: *«Деятельность собственника или распространителя средства массовой информации прекращается или запрещается судом в случае осуществления экстремизма с использованием этого средства массовой информации».*

того, представляется, что запрещение не должно быть ограничено только деятельностью в области СМИ, но может распространяться на другие сферы, совершенно не связанные со СМИ. Также законом не предусмотрено элемента намерения в качестве неперемного условия. В целом, уголовно наказуемое деяние и соответствующее решение суда должны быть неперемным условием для наложения ограничений на средства массовой информации – если в подобной мере вообще есть необходимость, что не подтверждается в Проекте.

2.3.5. Свобода информации

71. Согласно Проекту, «сети и средства связи» могут быть закрыты или запрещены, если они используются для содействия экстремизму (Ср. Статья 12 Проекта)²⁶. На основании заявления прокурора суд принимает решение, являются ли распространяемые материалы экстремистскими. Если информация связана с религиозным экстремизмом, суд должен также привлечь внешнего эксперта, который проанализирует распространяемую информацию. Если суд подтвердит, что данная информация является экстремистской, компетентный государственный орган закрывает или запрещает деятельность соответствующих сетей или средств связи.
72. Это положение необходимо уточнить. Отсутствует определение «сетям и средствам связи». Поэтому, может возникнуть необходимость ссылки на другие нормативные акты. Если это так, в текст Проекта должна быть внесена ссылка. Упомянутое выше положение не требует, чтобы сервисный

²⁶ Статья 12 Проекта: *«Недопущение использования сетей и средств связи для осуществления экстремизма, издания и распространения экстремистских материалов*
На территории Республики Казахстан запрещаются использование сетей и средств связи для осуществления экстремизма, а также издание и распространение экстремистских материалов. В случае использования сетей или средств связи для осуществления экстремизма, наносящего ущерб интересам человека, общества и государства, государственные органы, согласно законам Республики Казахстан, прекращают деятельность любых сетей и средств связи и запрещают их использование.
Установление в информационных материалах наличия экстремистских целей осуществляется судом по местонахождению организации, осуществившей издание таких материалов, на основании заявления прокурора.
Для установления судом наличия в информационных материалах признаков религиозного экстремизма обязательно заключение судебной экспертизы».

провайдер Интернета (СПИ) действовал сознательно или преднамеренно. Это значит, что СПИ может быть привлечен к ответственности за содержание материала, переданного по Интернету или помещенного в нем третьим лицом без его (СПИ) ведома. Существует высокая степень риска, что это может привести к несоразмерным санкциям. Рекомендуемый подход состоит в том, чтобы не возлагать ответственность на СПИ, когда их функция, как определено в национальном законодательстве, ограничена передачей информации или предоставлением доступа в Интернет. Однако, в тех случаях, когда функции СПИ шире и они занимаются хранением информации, которая поступает от других лиц (например, путем размещения веб-сайтов), привлекать их к ответственности, если они не отреагируют достаточно быстро с тем, чтобы убрать запрещенный материал, как только они узнают, что он был размещен.

73. Кроме того, не ясно почему решение суда требуется только для выяснения того, является ли материал экстремистским по своему содержанию. Решение суда должно скорее требоваться для приостановления или запрещения сетей или средств связи. Также, неясно, почему внешняя экспертиза необходима только в отношении религиозного экстремизма.

2.3 Замечания по законодательному подходу

а. Общие замечания

74. Так как отсутствует объяснительная записка к Проекту, представленному для анализа, невозможно оценить соображения, лежащие в основе Проекта и юридические моменты, имевшие значение в то время, когда предложенный законопроект рассматривался впервые. Однако, в силу ряда причин, государства не всегда замечают, что «обычное» уголовное право и процесс, с их деликатным равновесием между поддержанием общественного порядка и соблюдением прав человека, позволяют эффективно реагировать на угрозу «экстремизма». Были приняты модификации законов, включая специальные

законы²⁷. Эти законы неизбежно ограничивают осуществление прав человека. Государство должно найти оправдание этим ограничениям в рамках обязательств по правам человека. Специальные законы также были оправданы на тех основаниях, что отдельные законы, содержащие в настоящее время «анти-экстремистские» положения «не согласованы друг с другом, частично устарели, на практике частично не действуют и дают экстремистским организациям довольно широкие возможности уклоняться от ответственности²⁸.

75. Однако, возникает вопрос, можно ли достичь такой согласованности или консолидации более эффективно посредством законодательства, сосредоточенного вокруг концепции («экстремизм»), что, на первый взгляд, чуждо юридической системе и культуре Казахстана. Это может, в конечном итоге, подорвать эффективность такого законодательства. Принимая во внимание также небольшую пользу от законопроектов по некоторым конституционным положениям, возможно, стоит рассмотреть другую стратегию, такую как национальный план действий или всеобъемлющую законодательную реформу, которая бы включала превентивные и воспитательные меры.

b. Конкретные Замечания

76. Исходя из того, что оба Проекта связаны друг с другом, получается, что они не могут быть приняты по отдельности, так как дополняют друг друга. Однако, Проект изменений и дополнений, по всей видимости, содержит ряд поправок, которые не имеют прямого отношения к Проекту. Это особенно относится к увеличению взысканий, которые будут налагаться на общественные объединения в результате некоторых предложенных изменений к существующим законодательным актам. С целью внесения

²⁷ По сведениям БДИПЧ ОБСЕ, три страны-участницы ОБСЕ к настоящему моменту приняли специальные законы, направленные против экстремизма: Молдова, Российская Федерация и Таджикистан.

²⁸ Отрывок из Объяснительной записки к Российскому анти-экстремистскому законодательству (Федеральный закон № 114 ФЗ «О мерах противодействия экстремистской деятельности» (июль 2002) – <http://www.legislationline.org/view.php?document=60966>).

- ясности и последовательности, рекомендуется учитывать только те изменения в законодательство, которые необходимы по Проекту. В то же время, поправки, не связанные с правонарушениями, о которых говорится в Проекте, должны рассматриваться в отдельном проекте.
77. В качестве альтернативы, все меры противодействия экстремизму могут быть включены в существующие законодательные акты – такие как, например, Гражданский процессуальный кодекс, Уголовный Кодекс, Кодекс Республики Казахстан об административных нарушениях и т.д. Проект изменений и дополнений уже следует этой концепции путем предложения некоторых поправок к существующим законам Казахстана.
78. Этот законодательный подход – принятие специального анти-экстремистского закона – также ведет к многочисленным ссылкам на существующее законодательство (ср. Статьи 6, 7, 8, 10, 13, 14, 15 Проекта). Эти ссылки должны быть точными. Иначе, нельзя будет исключить тот факт, что положения, содержащие важные процедурные гарантии или предпосылки, не будут приниматься во внимание, всякий раз, когда анти-экстремистский закон будет применяться.

КОНЕЦ ТЕКСТА