



Страсбург, Варшава, 22 декабря 2010

CDL-AD(2010)050

Оригинал - английская версия

Экспертное заключение 602/2010
FOA-KYR/175/2010

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)

СОВМЕСТНОЕ ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО ПРОЕКТУ ЗАКОНА О МИРНЫХ СОБРАНИЯХ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Подготовлено
ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИЕЙ
и
ОБСЕ / БДИПЧ

Принято 85-й Пленарной сессией
Венецианской комиссии
(Венеция, 17-18 декабря 2010 г.)

на основе комментариев

г-на Богдана АУРЕСКУ (замещающий член комиссии, Румыния)
г-жи Фионы ФЛАНАГАН (член комиссии, Ирландия)
г-на Дэвида ГОЛДБЕРГЕРА, Группа экспертов БДИПЧ / ОБСЕ по вопросам свободы собраний
г-на Нила ДЖАРМАНА, Группа экспертов БДИПЧ / ОБСЕ по вопросам свободы собраний
г-на Сергея ОСТАФА, Группа экспертов БДИПЧ / ОБСЕ по вопросам свободы собраний
г-на Вардана ПОГОСЯНА, Группа экспертов БДИПЧ / ОБСЕ по вопросам свободы собраний

СОДЕРЖАНИЕ:

I.	Введение.....	3
II.	Краткое содержание.....	3
III.	Рамки рассмотрения.....	5
IV.	Анализ и конкретные рекомендации.....	6
	A. Общие принципы.....	6
	B. Применение, название и определения.....	7
	C. Право на свободу мирных собраний для лиц, не являющихся гражданами страны, а также для других групп.....	9
	D. Уведомление о проведении собраний.....	9
	E. Ограничения собраний.....	11
	F. Чрезвычайно широкие запреты.....	13
	G. Ответственность и обязанности органов власти.....	14
	H. Судебный контроль.....	15

I. Введение

1. 8 октября 2010 г. ОБСЕ / БДИПЧ получили запрос от Министерства юстиции (на то время в составе временного правительства Кыргызской Республики) рассмотреть новый законопроект о «О мирных собраниях» (версия от 21 сентября 2010 г.; см. CDL (2010)132). Проект в настоящее время проходит рассмотрение Рабочей группой по приведению законодательства в соответствие с новой Конституцией (далее «Законопроект»), принятой на референдуме 28 июня 2010 года. Тот же запрос о рассмотрении был направлен Венецианской комиссии за демократию через право Совета Европы (далее «Венецианская комиссия»), членом которой является Кыргызская Республика.
2. Разрабатываемый Законопроект основан на проекте закона от 2009 г., разработанного в то время под эгидой Омбудсмана Кыргызской Республики. Проект от 2009 г. был рассмотрен в Совместном экспертном заключении ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии No.: FOA/KYR/128(2009) [CDL-AD(2009)034], принятом 22 июня 2009 г. (здесь и далее: «Совместное экспертное заключение 2009 г.»). Целью законопроекта от 2009 г. было улучшение действующего в настоящее время «Закона о праве граждан собираться, без оружия, свободно проводить митинги и демонстрации», принятого в 2008 г. Действующий Закон также стал предметом рассмотрения Совместного экспертного заключения ОБСЕ / БДИПЧ и Венецианской комиссии No.: FOA – KYR/111/2008 [CDL-AD(2008)025] в 2008 г.
3. Таким образом, ОБСЕ/БДИПЧ (через свою Группу экспертов по свободе собраний) и Венецианская комиссия подготовили данное заключение совместно.
4. Данное Заключение было подготовлено на основе неофициального английского перевода Законопроекта (CDL (2010)132).
5. *Заключение было коллективно одобрено Группой экспертов ОБСЕ/БДИПЧ по свободе собраний и не должно быть истолковано как одобрение каких-либо замечаний по Законопроекту, сделанных отдельными членами Группы экспертов в их личном качестве. Настоящее Заключение было подготовлено на основе комментариев, поступивших от г. Богдана Ауреску и г-жи Фионы Фланаган (со стороны Венецианской комиссии) и от г-д Дэвида Голдберга, Нила Джармана, Сергея Остафа и Вардана Погосяна (со стороны Группы экспертов БДИПЧ / ОБСЕ по вопросам свободы собраний). Заключение было принято на 85-й Пленарной сессии Венецианской комиссии (Венеция, 17-18 декабря 2010 г.).*

II. Краткое содержание

6. Законопроект отражает четкое понимание основных принципов свободы собраний и в целом отвечает соответствующим международным стандартам. Он прочно основан на положениях Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и Руководящих принципах, и в нем приняты во внимание многие из рекомендаций, представленных ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссией в Совместном экспертном заключении 2009 г.
7. Тем не менее, положения Законопроекта допускают улучшения. Адекватное принятие во внимание нижеперечисленных замечаний поможет избежать произвольного применения его положений.

8. Рекомендации могут быть резюмированы следующим образом:

Общие рекомендации

- A. Рекомендуется расширить принципы, провозглашенные в Законопроекте, с тем чтобы включить, среди прочего, принципы законности и пропорциональности; также рекомендуется, чтобы Законопроект предусматривал, что любые ограничения этой основополагающей свободы могут быть установлены только в соответствии с законом и для достижения законных целей, и не могут превышать пределов, определенных международными соглашениями;
- B. Рекомендуется изменить определение публичного собрания для соответствия определению, содержащемуся в Руководящих принципах;
- C. Рекомендуется пересмотреть и дополнить перечень определений терминов, приводимых в Законопроекте, в частности, определение спонтанного собрания, а также уточнить термин «общественные мероприятия»;
- D. Рекомендуется, чтобы под действие Законопроекта попадали собрания, открытые для доступа широкой общественности;
- E. Рекомендуется включить в Законопроект разумные исключения к требованиям об уведомлении;
- F. Рекомендуется, чтобы продолжительность и условия процедуры уведомления были разумными в отношении как властей, так и организаторов и участников. Законопроект также должен предусматривать достаточное время для проведения судебного контроля, если это необходимо, до запланированной даты собрания;
- G. Рекомендуется, чтобы Законопроект требовал от властей оперативного реагирования после получения уведомления;
- H. Рекомендуется пересмотреть все положения, которые могут представлять собой чрезвычайно широкие запреты;
- I. Рекомендуется, чтобы Законопроект предусматривал, что ограничения на основе содержания посланий собраний допустимы только в случае возможности образования «непосредственной угрозы насилия»;
- J. Рекомендуется, для удаления всякой двусмысленности и повторений, пересмотреть положения, касающиеся обязанностей и ответственности органов государственной власти и местного самоуправления;
- K. Рекомендуется использовать язык Конституции Кыргызской Республики и ссылаться на «каждого» на протяжении всего текста Законопроекта для обеспечения того, что все лица (а не только граждане) наделены правом на свободу собраний;
- L. Рекомендуется изменить структуру Законопроекта таким образом, чтобы положения об уведомлении предшествовали положениям об обязательствах различных сторон для более полного отражения реалий собраний и устранения любых повторений;

- M. Рекомендуется разъяснить, что незаконные, но мирные собрания также должны проводиться при содействии со стороны органов охраны порядка;
- N. Рекомендуется исключить из сферы действия Законопроекта мероприятия, организованные органами общественной власти или государством;
- O. Для курирования собраний рекомендуется определить один уполномоченный орган государственного и / или местного самоуправления, с которым организаторы могли бы эффективно координировать свои планы;
- P. Рекомендуется обеспечить такой порядок, при котором и организатор, и задействованный государственный орган имели бы право обращения в суд, и при котором бремя доказательства лежало бы на ограничивающем органе, а не на стороне ограничиваемой / подающей дело на обжалование.

III. Рамки рассмотрения

9. Рамки данного экспертного заключения охватывает только проект Закона о мирных собраниях. В результате этого ограничения данное заключение не является полным и всеобъемлющим обзором всей имеющейся законодательной базы, регулирующей свободу собраний в Кыргызской Республике.

10. Данное экспертное заключение анализирует вышеупомянутый Законопроект с точки зрения его совместимости с соответствующими международными и региональными стандартами и обязательствами ОБСЕ, а также в свете статьи 34 Конституции Кыргызской Республики, в редакции от 28 июня 2010 года, которая гарантирует всем право на мирное собрание.¹

11. Данное экспертное заключение поднимает ключевые вопросы и указывает на аспекты, вызывающие озабоченность. В интересах краткости внимание в Заключении концентрируется на областях, в которых отмечаются недостатки. При этом следует признать, что Законопроект содержит много положительных аспектов и отражает некоторые рекомендации из Совместного экспертного заключения от 2009 года.

12. Предлагаемые рекомендации основываются на международных договоренностях и обязательствах, ратифицированных и принятых Кыргызской Республикой; в частности, имеется ввиду Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП)², гарантирующий право мирных собраний³. Помимо этого, несмотря на отсутствие обязательств со стороны Кыргызской Республики, Экспертное заключение также ссылается

¹ Статья 34 Конституции гласит:

«1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний. Никто не может быть принужден к участию в собрании.»

2. В целях обеспечения проведения мирного собрания каждый вправе подать уведомление в органы власти. Не допускается запрет и ограничение проведения мирного собрания, а также отказ в его надлежащем обеспечении ввиду отсутствия уведомления о проведении мирного собрания, несоблюдения формы уведомления, его содержания и сроков подачи.»

3. Организаторы и участники мирных собраний не несут ответственности за отсутствие уведомления о проведении мирного собрания, несоблюдение формы уведомления, его содержания и сроков подачи.»

² Вступил в силу в Кыргызской Республике в 2000 г.

³ В частности, в Статье 21 МПГПП говорится:

«Признается право на мирные собрания. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.»

на Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ), гарантирующую право на собрание сходным с МПГПП образом⁴. Поэтому обширная судебная практика Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ), устанавливающего важные ориентиры в этой связи, несет консультативную функцию в настоящем документе.

13. Данное экспертное заключение также ссылается на обязательства ОБСЕ по свободе мирных собраний и широко использует Руководящие принципы ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии по свободе мирных собраний⁵, в редакции 2010 г. (здесь и далее «Руководящие принципы»)⁶. [http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-AD\(2008\)025-e.asp_ftn1#_ftn1](http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-AD(2008)025-e.asp_ftn1#_ftn1)

IV. Анализ и конкретные рекомендации

A. Общие принципы

14. В Статье 2.1 Законопроекта говорится: «*[При] обеспечении права на свободу мирных собраний органы государственной власти и местного самоуправления руководствуются Конституцией Кыргызской Республики, настоящим Законом, вступившими в установленном законом порядке международными договорами в области прав человека, участницей которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанными принципами и нормами международного права*». Несмотря на то, что четкое определение Законопроектом примата общепризнанных принципов и норм международного права является позитивным явлением, в Законопроекте также следует заявить о том, что любые ограничения этой основной свободы могут быть осуществлены только в соответствии с законом и в законных целях, и не могут превышать пределов, определенных международными соглашениями.

15. Рекомендуется включить положения, подчеркивающие важность эффективного применения принципа пропорциональности в применении закона. Это позволит обеспечить положение, при котором любым ограничениям на свободу собраний будет необходимо пройти тест на пропорциональность, т. е., для того, чтобы считаться допустимыми, ограничения должны рассматриваться как наименее деструктивные средства достижения законной цели.

16. Также рекомендуется добавить запрет на дискриминацию по признаку сексуальной ориентации⁷ к принципам, уже предусмотренным статьей 7.1.

⁴ Article 11 of the ECHR, in particular, reads:

«1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов Государства.»

⁵ Параграф 9.2 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ (1990 г.) подтверждает, что «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.»

⁶ Полный пересмотренный текст Руководящих принципов ОБСЕ / БДИПЧ и Венецианской комиссии приводится по данной ссылке: http://www.osce.org/odihr/item_11_23835.html

⁷ В Статье 6.2 Законопроекта говорится: «*Органы государственной власти и местного самоуправления обязуются уважать и обеспечивать право на свободу мирных собраний всем находящимся в пределах их территории и под их юрисдикцией лицам, без какого бы то ни было различия по признаку расы, этнической*

17. Законопроект включил презумпцию в пользу проведения собрания (статья 16.3 Законопроекта), что приветствуется.

В. Применение, название и определения

16. Приветствуются статьи 1.2 (2) и 1.2 (3) Законопроекта, позволяющие расширить сферу применения Законопроекта на собрания, связанные с выборами, референдумами, а также религиозными потребностями, что соответствует рекомендациям, сделанным в Совместном экспертном заключении от 2009 года⁸.

19. Приветствуется тот факт, что название Законопроекта отражает рекомендации по названию, предложенные в Совместном экспертном заключении от 2009 г.⁹ ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианская комиссия хотели бы отметить, что с того времени в своей оценке законодательства о свободе собраний они рекомендовали в отношении рассмотренных ими законов о собраниях, чтобы формулировка названия звучала как «Закон о свободе собраний». Удаляя термин «мирные», законодательство признает и распространяется не только на мирные собрания, но также рассматриваются и случаи, в которых собрания не являются мирными или превращаются в немирные собрания. Таким образом, в идеальном случае, название закона должно быть изменено на «Закон о свободе собраний».

20. Запрет на принятие подзаконных нормативных правовых актов с целью ограничения права на мирные собрания также является положительным, означая то, что законы о собраниях должны приниматься парламентом.¹⁰ Любые дальнейшие руководящие принципы или предписания по осуществлению свободы собраний должны находиться в полном соответствии с законом о свободе собраний и гарантий, содержащихся в нем.

21. Статья 3.1 Законопроекта определяет собрания как *«публичные мероприятия с участием граждан, проводимые по инициативе граждан или организаций, с целью привлечения внимания органов государственной власти и местного самоуправления, общественного внимания, включая выражения мнения по каким-либо вопросам»*. Это определение рекомендуется пересмотреть по изложенным ниже причинам. Во-первых, к сожалению, данное положение Законопроекта не дает определения термина «публичные мероприятия», хотя этот термин используется по всему тексту. Поэтому остается неясным, относится ли он к собраниям, поддерживаемым правительством, всем собраниям, в том числе одобренным правительством, или к прочим видам собраний. Кроме того, поскольку Законопроект не дает определения «публичных мероприятий», является неясным, какие собрания или мероприятия имеются в виду в Статье 6, в которой говорится о «других публичных мероприятиях». В этой связи рекомендуется включить определение «публичного мероприятия» в текст Законопроекта.

22. Во-вторых, учитывая неясность определения термина «общественных мероприятий» в статье 3 Законопроекта и «прочих общественных мероприятий» в статье 6 Законопроекта, неясно, какой тип мероприятий включен в или исключен из действия закона.

принадлежности, пола, языка, вероисповедания, возраста, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или любого иного обстоятельства». Также см. Руководящие принципы ОБСЕ / БДИПЧ и Венецианской комиссии, пар.2.5, 48-49; *Николас Тоонен против Австралии*, Комитет по правам человека ООН, No. 488/1992, Док. ООН МПГПП (UN Doc.) ССРР/С/50/Д/488/1992 (04/04/94), пар.8.7; *Козак против Польши* (2010), пар.92.

⁸ См. Совместное экспертное заключение ОБСЕ / БДИПЧ и Венецианской комиссии по Законопроекту Кыргызской Республики о собраниях [CDL-AD(2009)034], пар. 20

⁹ См. Совместное экспертное заключение ОБСЕ / БДИПЧ и Венецианской комиссии по Законопроекту Кыргызской Республики о собраниях [CDL-AD(2009)034], пар. 16

¹⁰ Законопроект, Статья 2.2

23. Кроме того, определение собрания, ссылающееся на публичные мероприятия как события, проводимые по инициативе граждан или организаций (по-видимому, не властями), как представляется, вступает в противоречие с формулировкой Статьи 1.2 (1), которая включает органы государственной власти. По этой причине рекомендуется удалить из сферы действия Законопроекта мероприятия, организуемые государственными органами (органами государственной власти или самоуправления). В этой связи следует отметить, что органы исполнительной власти или местного самоуправления не могут в качестве субъектов быть участниками публичных мероприятий в рамках настоящего закона. Это не относится к отдельным государственным служащим, работающим в органах исполнительной власти или местного самоуправления, которые могут пользоваться правом на свободу собраний в качестве частных лиц. Формулировка Статьи 1.2 (1), таким образом, должна быть пересмотрена. В связи с этим, Статья 5 Законопроекта представляется лишней и должна быть удалена.¹¹

24. В дополнение к вышесказанному рекомендуется использование определения публичного собрания, изложенного в Руководящих принципах. В нем говорится, что «собрание означает преднамеренное и временное пребывание ряда лиц в общественных местах для выражения общей цели»¹².

25. Определение «мирного собрания», содержащееся в Статье 3 (2), включает формулировку «*собрания, являющиеся мирными (ненасильственными и невооруженными) по своему характеру и не преследующими противоправных целей*». Контекст и намерения, обуславливающие это определение, хорошо понятны ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии. Тем не менее, как уже отмечалось в Совместном экспертном заключении от 2009 г.¹³, термин «противоправные цели» остается расплывчатым и широким, и, как таковой, может привести к исключению некоторых собраний, которые, несмотря на мирный характер, могут содержать обращения, противозаконные по своей сути. Таким образом, ссылки на «противоправные цели» должны использоваться только по отношению к законным основаниям для ограничения собрания. По этой причине вышеуказанные определения рекомендуется пересмотреть.

26. Приветствуются определения «параллельных собраний»¹⁴ и «контрсобраний»¹⁵. В целях обеспечения последовательности, определение «спонтанного собрания» должно быть перемещено в Статью 3 Законопроекта.

27. Важно, однако, подчеркнуть рекомендацию об улучшении определения «спонтанного собрания» в Статье 4. Во-первых, существующая формулировка предусматривает, что спонтанные собрания могут быть инициированы только гражданами, исключая других субъектов (например, юридических лиц или незарегистрированные объединения). Качество определения было бы выше при наличии заявления о том, что сущность спонтанного собрания заключается в невозможности уведомления о нем и такое собрание не сможет достичь своей цели при соблюдении требований об уведомлении¹⁶.

28. Определение «планируемых собраний» также требует пересмотра, так как существующая формулировка концентрируется на организациях как инициаторах

¹¹ Статья 5 Законопроекта распространяется на публичные мероприятия, организуемые органами государственной власти и органами местного самоуправления.

¹² См. Руководящие принципы ОБСЕ / БДИПЧ и Венецианской комиссии, пар. 1.2

¹³ Стр. 5, пар.21

¹⁴ Законопроект, Статья 3.4

¹⁵ *Id.*, Статья 3.3

¹⁶ См. Руководящие принципы ОБСЕ / БДИПЧ и Венецианской комиссии, пар. 4.2

проведения собраний и относится к индивидуальным лицам только второстепенным образом¹⁷. Такое разграничение представляется искусственным и излишним.

27. Определение организаторов планируемых собраний в статье 3.8 выиграет от дополнительного разъяснения. Является неясным, на какие «доказательства» ссылается это положение, заявляя о том, что *«[П]редставительство от граждан в случае проведения планируемого собрания по инициативе граждан предполагается и не требует доказательств»*.

30. Статья 14 Законопроекта устанавливает, что Законопроект применим и к собраниям на частной собственности. Рекомендуется ограничить применение Законопроекта всеми пространствами, открытыми для общественности.

С. Право на свободу мирных собраний для лиц, не являющихся гражданами страны, а также для других групп

8. В Статье 1.1 Законопроекта говорится о том, что он определяет *«механизмы, направленные на обеспечение органами государственной власти и местного самоуправления права граждан на свободу мирных собраний»*. В остальной части текста, однако, Законопроект явным образом относится только к гражданам, которые могут организовывать собрания и / или участвовать в них, исключая, таким образом, лиц, не являющихся гражданами, или лиц без гражданства. Осознавая тот факт, что понятие «гражданин» в некоторых юрисдикциях может также относиться и к лицам, не являющимся гражданами соответствующего государства, Венецианская комиссия, тем не менее, рекомендует использование слова «каждый» по всему тексту Законопроекта. Это также будет соответствовать Статье 34.1 Конституции Кыргызской Республики, в которой говорится о том, что каждый человек имеет право на мирные собрания. Кроме того, Руководящие принципы подчеркивают, что *«...важно, чтобы закон предусматривал право на свободу мирных собраний не только для граждан, но и для лиц без гражданства, беженцев, иностранных граждан, лиц, ищущих убежища, мигрантов и туристов»*¹⁸. Для устранения двусмысленности настоятельно рекомендуется использование формулировки Конституции Кыргызской Республики, что также совпадает (наличием ссылки на «каждого») с формулировкой МПГПП.

D. Уведомление о проведении собраний

9. В Статье 13 Законопроекта устанавливаются требования об уведомлении. С точки зрения техники разработки законодательства, рекомендуется поместить это положение логически после Статьи 6; положения, касающиеся уведомлений о проведении собраний должны предшествовать положениям, касающимся вопросов, возникающих *после* уведомления властей о намерении провести собрание. Это также может позволить удалить некоторые положения Законопроекта, которые могут быть сочтены избыточными.

10. Статья 13.2 Законопроекта предусматривает, что уведомление должно быть представлено в письменной форме не ранее, чем за две недели, и не позднее, чем за 48 часов до запланированного мероприятия. Статья 13.4, допускающая возможность устного уведомления, приветствуется, так как она обеспечивает гибкость.

114. Следует напомнить, что, с точки зрения сроков уведомления, Руководящие принципы гласят о том, что *«[П]роцесс уведомления не следует делать обременительным или*

¹⁷ Законопроект, Статья 4.2

¹⁸ Руководящие принципы ОБСЕ / БДИПЧ и Венецианской комиссии, пар. 55.

бюрократизированным. Срок предварительной подачи уведомления не должен быть слишком большим, но при этом следует предусмотреть достаточно времени до заявленной даты проведения собрания с тем, чтобы соответствующие государственные органы имели возможность провести планирование и подготовку к мероприятию в рамках выполнения своих обязанностей; а также для создания возможности подать срочную апелляцию в суд (и для вынесения судебного заключения) в случае оспаривания в суде законности любого из наложенных ограничений. Если государственные органы не дают незамедлительно ответа на уведомление, то организаторы публичного собрания могут продолжать запланированную деятельность в соответствии с условиями, указанными в уведомлении, без какого-либо ограничения.»¹⁹ Предоставление 48 часов как минимального времени для подачи уведомления представляет собой положительное явление, и поэтому приветствуется в качестве общего правила²⁰, так как это позволяет властям подготовиться и принять соответствующие меры, которые могут оказаться необходимы для обеспечения технического обслуживания, защиты и поощрения права на свободу собраний. В интересах целесообразности рекомендуется изменить формулировку «период в 48 часов» на «как правило, два рабочих дня». В случае подачи уведомления в пятницу днем период выходных дней может оказаться недостаточным для администрирования всех необходимых процедур соответствующими государственными органами. Рекомендуется, чтобы этот аспект был четко отражен.

35. Однако, установление максимального срока уведомления в две недели представляется ненужным и может помешать заблаговременному планированию крупных собраний. Как указано в Руководящих принципах, «[П]ри установке в законе определенного срока он должен быть лишь ориентировочным»²¹. Чем ранее власти узнают о намерении проведения собрания, тем лучше. В некоторых случаях для планирования и организации крупных собраний, на которых, к примеру, могут присутствовать участники из различных регионов, может потребоваться более двух недель; в дополнение к материально-технической подготовке, такие собрания могут быть дорогостоящими для организаторов, и последние должны иметь право заблаговременно знать о том, что место для проведения будет доступно. Властям также потребуется большее количество времени для принятия всех необходимых мер. В случае, если составители проекта считают, что максимальный срок должен быть создан в целях предотвращения попыток несправедливой монополизации места проведения путем подачи уведомления заранее, рекомендуется, чтобы максимальный срок был не менее 120 дней. Усилия, направленные на монополизацию места проведения, могут также быть рассмотрены на индивидуальной основе, так как Законопроект правильно допускает проведение не только *основного* собрания, но и одновременного собрания, и контр-демонстрации.

¹⁹ См. Руководящие принципы ОБСЕ / БДИПЧ и Венецианской комиссии, пар. 4.1

²⁰ Также см. Совместное экспертное заключение Венецианской комиссии и ОБСЕ / БДИПЧ по Проекту закона о мирных собраниях Кыргызской Республики, CDL-AD(2009)034, пар. 33

²¹ См. Руководящие принципы ОБСЕ / БДИПЧ и Венецианской комиссии, пар. 116

36. Статья 13.5 Законопроекта прямым образом предусматривает, что отсутствие уведомления не ведет к автоматическому запрещению собрания, и что ни исполнительная власть, ни органы местного самоуправления не наделены абсолютным правом запрещения или ограничения собрания в связи с отсутствием уведомления. Это положение соответствует применимым стандартам. К сожалению, Статья 16.2 может быть интерпретирована как прямое противоречие этому принципу, так как в ней заявляется, что текущее собрание может быть ограничено, если о нем не было получено уведомление в течение 48 часов до его начала, как предусмотрено в статье 13.2 Законопроекта. Это несоответствие должно быть исправлено, чтобы гарантировать, что отсутствие уведомления не приведет автоматически к запрещению или другим ограничениям²².

37. Законопроект делает уведомление важным обязательством организатора. По этой причине Законопроект должен более конкретно решать вопросы исключений из этого требования об уведомлении (например, при спонтанном собрании).

38. Статья 13.6 Законопроекта устанавливает, что при подаче уведомления организатор может запросить от представителей органа местного самоуправления или местной государственной администрации выдачи письменного подтверждения о поступлении такого уведомления в тот же день. Это подтверждение должно содержать название органа, полное имя и подпись сотрудника, получившего уведомление, а также дату и время получения уведомления. Это очень позитивное положение, так как оно позволяет избежать потенциальные недоразумения.

Е. Ограничение собраний

3912. Как упоминалось выше, в отношении к уведомлениям о собраниях (и к их последствиям) Статья 13.5 Законопроекта предусматривает, что *«[о]рганизаторы и участники мирных собраний не несут ответственности за отсутствие уведомления о проведении мирного собрания, несоблюдение формы уведомления, его содержания и сроков подачи»*. Таким образом, это положение прямо противоречит тексту Статьи 16.2, в которой говорится, что *«собрание, уведомление о котором было подано позднее 48 часов до времени его проведения, может быть ограничено по времени, месту проведения или маршруту движения или запрещено исполнителем органом местного самоуправления или органом внутренних дел»*. Тот факт, что уведомление не было представлено в течение 48 часов до собрания, не является достаточным основанием для ограничения или запрета собрания. Таким образом, текст должен быть изменен, как это было рекомендовано выше.

40. Статья 16 Законопроекта содержит процедуру введения ограничений на собрание. По-видимому, со стороны властей не требуется оперативного реагирования в связи с введением ограничений или запрета (в применимых случаях) после получения уведомления о собрании. Это означает, что регулирующий орган может накладывать ограничения на собрание в течение продолжительного времени *после* дня подачи уведомления и незадолго до даты проведения запланированного собрания. Настоятельно рекомендуется обратить внимание на этот недостаток в Законопроекте. Это подразумевает включение формулировки, требующей принятия незамедлительного регулирующего решения и автоматического уведомления об этом решении организатора, предоставляя тем самым возможность оспорить решение и / или инициировать судебное обжалование.

41. Статьи 17.2 Законопроекта формирует впечатление, что полномочия по контролю над содержанием посланий собрания принадлежат власти. Положение распространяется на ряд признаков, на основании которых собрание может быть запрещено, и является весьма

²² См. ЕСПЧ, *Решение Оя Атаман и др. против Турции*

проблематичным, так как содержит ряд случаев, при которых такие ограничения не могут быть оправданы.

42. Во-первых, это положение позволяет запрещать собрания в ходе избирательных кампаний и кампании по вопросам референдумов. Представляется неясным, почему собрания должны быть запрещены во время таких событий. Напротив, собрания являются неотъемлемой частью процесса выборов или референдумов, так как они позволяют кандидатам, партиям и пр. оглашать свои взгляды и заручаться поддержкой. Запрещение собраний в течение таких мероприятий представляет собой ограничение на более широкие демократические процессы.

43. Во-вторых, это положение позволяет запрещать собрания, которые включают «агитацию по вопросам референдума вне установленных сроков предвыборной агитации». Является неясной причина ограничения срока агитации в связи с референдумом или выборами, если только она не прописана в тексте других законов (например, в Законе о выборах). В таком случае требуется привести ссылку на конкретный закон.

13. В-третьих, собрания, содержащие публичные призывы к войне, разжигающие ненависть к расовым, этническим, религиозным или другим группам, или проводимые в других явно немирных целях, должны считаться незаконными; их запрещение таким образом будет оправдано в свете требований о создании баланса между свободой собраний и другими правами человека, в том числе запретом на дискриминацию. Существует, однако, тонкая грань между степенью ограничений, необходимых для обеспечения других прав человека, и посягательством на свободу собраний и выражения мнений. Фактором проверки является существование неизбежной угрозы насилия.²³ Таким образом, призывы к насильственному свержению конституционного строя будут считаться антидемократическими и явятся достаточным основанием для запрещения собрания, в то время как выражение мнения о том, что конституционный строй должен быть изменен с помощью ненасильственных средств, заслуживает защиты в рамках права на свободу слова. Кроме того, речь не должна быть запрещена в абстрактной форме; например, речь не должна быть запрещена, если в ней содержится призыв к военным действиям в случае нападения на страну в будущем. Это положение рекомендуется пересмотреть.

45. Кроме того, запрещение собраний на основе «*призыва к нарушению территориальной целостности государства*» является ограничением на основе содержания. Как таковое, оно не является законным ограничением, допускаемым Статьей 11 (2) ЕКПЧ и, следовательно, должно быть удалено. Вопрос территориальной целостности может быть законным предметом публичной дискуссии и обсуждения при условии, что такая дискуссия ведется в мирной обстановке, не содержит подстрекательств к насилию и не создает непосредственной угрозы насилия.

46. В Статье 18.3 говорится о том, что меры ограничения или прекращения собрания требуют «*предварительного оповещения людей в месте проведения собрания*». Это положение должно быть более точным, так как уведомление должно быть доставлено организаторам и участникам. Уведомление прочих лиц не имеет значения; исключения составляют случаи, в которых такие лица также осуществляют действия, связанные с собранием.

47. Положительным является факт того, что требование применения силы для прекращения собрания должно исполняться только в качестве крайней меры, в соответствии со статьей 19 Законопроекта.

²³ Руководящие принципы ОБСЕ / БДИПЧ и Венецианской комиссии, пар. 95

48. Также рекомендуется, чтобы Законопроект предусматривал, что незаконные, но мирные собрания должны, тем не менее, проводиться при контроле со стороны правоохранительных органов и должны рассматриваться как законные до тех пор, пока они остаются мирными²⁴.

F. Чрезвычайно широкие запреты

49. Статья 10.3 запрещает лицам, работающим в органах внутренних дел, участвовать в мирных собраниях. Это положение, на первый взгляд, является слишком широким и может интерпретироваться как, например, запрет для сотрудников полиции принимать участие в собраниях, даже если они не находятся при исполнении служебных обязанностей. Это широкий запрет, на который не распространяются ограничения, предусмотренные в статье 11 (2) Европейской конвенции. Если целью запрета является предотвращение неуместного и / или тайного надзора за собранием со стороны сотрудников правоохранительных органов, то это должно быть четко указано. В противном случае, нет никаких оснований для исключения таких лиц от участия в публичных собраниях в личном качестве, когда такое участие не связано с выполнением их профессиональных обязанностей. По формулировке, содержащейся в Руководящих принципах, наложение некоторых законных ограничений на сотрудников полиции, участвующих в собраниях, допустимо, но только тогда, когда причины ограничения непосредственно связаны с их служебными обязанностями, и *«и то лишь в объеме, который абсолютно необходим с точки зрения выполнения профессиональных обязанностей»*²⁵.

50. Статья 7.5.6 Законопроекта запрещает представителям государственных органов делать фотографии или видеоклипы собрания²⁶. В то же время, в соответствии со Статьей 10.12 Законопроекта, органы внутренних дел не имеют права препятствовать участникам и прочим лицам фотографировать и вести видеосъемку собраний. Такой запрет в отношении представителей государственных ведомств не может быть оправдан, хотя это может быть сочтено желательным представителями гражданского общества, в особенности при наличии истории злоупотреблений такой формой наблюдения. Кроме того, в свете статьи 10.12, это является дискриминацией по отношению к государственным органам. Право на неприкосновенность частной жизни, на которое в Законопроекте содержится ссылка, в действительности не охватывает участие в публичных собраниях. Такой общий запрет также не позволит сотрудникам правоохранительных органов осуществлять запись их операций или нарушений, которые могут возникнуть во время собраний. В соответствии с Руководящими принципами, ведение фотографирования или видеозаписи участников сотрудниками правоохранительных органов является допустимым. Не является допустимым ведение регистрации таких данных и систематическая обработка или сохранение записей, так как это может привести к нарушению права на неприкосновенность частной жизни²⁷. В соответствии с Руководящими принципами, *«[п]равоохранительные органы должны разработать и опубликовать правила, связанные с использованием ими открытой съемки / фотографирования на публичных собраниях»*²⁸. Таким образом, было бы предпочтительнее решить этот вопрос путем рассмотрения сферы контроля властью мер в отношении обработки, хранения и использования таких данных, что находится за пределами компетенции данного Законопроекта.

51. Статья 8.6 Законопроекта предусматривает возможность ограничения продажи алкоголя вблизи места проведения собрания. Этот вопрос был поднят в Совместном

²⁴ Руководящие принципы ОБСЕ / БДИПЧ и Венецианской комиссии, пар. 163

²⁵ *Id.*, пар. 60

²⁶ Законопроект, Статья 7.5(6)

²⁷ ЕСПЧ, *Решение Ротару против Румынии*, *Решение Аманн против Швейцарии*

²⁸ Руководящие принципы ОБСЕ / БДИПЧ и Венецианской комиссии, пар. 169

экспертном заключении от 2009 года и по-прежнему требует уточнения²⁹. Объем потенциального временного запрета очень расплывчат. Не является ясным, что имеют в виду составители, когда речь идет о «местах проведения собраний с большим числом участников» или «в непосредственной близости от них», оставляя это положение открытым для возможных злоупотреблений со стороны властей и потенциально принимая размеры широкого ограничения. Подобным же образом сроки ограничения «на время собрания» являются расплывчатыми. Неясно, будет ли время отсчитываться с момента начала собрания или с момента, когда начинают собираться люди. В случае, если потребление алкоголя на собраниях является серьезной проблемой, рамки ограничения должны быть уточнены и предпочтение может быть дано контролю над пьянством в общественных местах, обладанию алкоголем или употреблению спиртных напитков в общественном месте, а не попыткам контролировать продажу алкоголя.

G. Ответственность и обязанности органов власти

52. Статьи 7, 8 и 9 Законопроекта обращены к нескольким уровням правительства, что делает громоздкой процедуру, в соответствии с которой организатор должен сотрудничать с несколькими ведомствами одновременно. Рекомендуется обеспечить большую ясность процесса путем создания одного ведомства в качестве уполномоченного органа по вопросам собраний. Предпочтение отдается порядку, при котором организатор имел бы дело только с одним органом, а в случае вовлечения других ведомств обязанности по координации их участия должны лежать на уполномоченном органе.

53. Статьей 7.4 Законопроекта предусматривается что, представители власти, контролирующие собрание *«должны лично встречаться с гражданами, рассматривать их требования по существу, принимать необходимые решения в соответствии с законодательством и информировать заинтересованные стороны о них»*. Если только это не вопрос перевода, это положение является проблематичным. В той степени, в которой от представителей власти требуется *официально* отреагировать на возражения против проведения публичного собрания со стороны неучастников, это может быть истолковано как предоставление правового статуса для обращения в суд для оспаривания права организаторов провести собрание, а также участвовать в каких-либо судебных разбирательствах, касающихся собрания. Возражения всегда будут существовать по отношению к проведению любого собрания, и предоставление правового статуса позволит нарушить весь процесс. Неофициальные рассмотрения внешних жалоб всегда возможны, что обеспечивает рекомендацию к пересмотру описанного выше статуса.

54. В Статье 8.7 говорится о том, что *«органы местного самоуправления»* информируют прочие соответствующие общественные органы *«о вопросах, явившихся причинами проведения собрания»*. Неясно при этом, что должно быть сообщено или кому. Задача изложить свои цели принадлежит организаторам и участникам, и официальные лица не должны нести каких-либо официальных обязательств, связанных с сообщением о них. В любом случае не существует никаких гарантий того, что официальные лица будут делать это верно.

55. Статья 9.7 Законопроекта предусматривает, что сотрудники правоохранительных органов, по просьбе организаторов и участников, должны удалять лиц, подстрекающих к незаконным действиям. Формулировка должна быть пересмотрена для обеспечения, во-первых, того, что удаление происходит после безуспешного осуществления неудачных попыток отговорить от совершения проступка; и во-вторых, того, что сотрудники правоохранительных органов также будут наделены правом осуществлять независимую

²⁹ См. Совместное экспертное заключение Венецианской комиссии и ОБСЕ / БДИПЧ по Проекту закона о мирных собраниях Кыргызской Республики, CDL-AD(2009)034, пар.43

оценку ситуации. Это необходимо для того, чтобы, в частности, предотвратить удаление контр-демонстрантов, чье поведение может быть провокационным, но законным. Важно также убедиться в том, что эта мера принимается как крайняя.

56. Законопроект обязывает органы внутренних дел «*[И]нформировать по запросам участников собраний о предпринимаемых мерах по обеспечению проведения мирных собраний и другим вопросам, связанным с проведением собраний.*»³⁰ Это положение может оказаться чрезмерно обременительным в случаях, если сотни участников в период, непосредственно предшествующий собранию, будут обращаться в органы внутренних дел для получения информации о собрании. Эта информация должна быть предоставлена участникам организаторами. Это положение может заставить власти оперативно обеспечить представителей СМИ и общественности такой информацией. Однако это вопрос, который может быть рассмотрен в контексте законодательства о свободе информации.

Н. Судебный контроль

57. В Законопроекте говорится о том, что собрание «*может быть ограничено по времени, месту проведения или маршруту движения или запрещено судом при наличии оснований, предусмотренных настоящим Законом.*»³¹. Статья 16.2 Законопроекта предусматривает судебный контроль нормативных ограничений на проведение собраний. Это положение также представляется трудным для понимания и его качество может быть улучшено при наличии разъяснения. Следует четко указать на то, что как организаторы, так и задействованное государственное ведомство должны иметь возможность обжаловать любое неблагоприятное решение.

58. Рекомендуется также изменить формулировку Статьи 16.5. Существующая формулировка гласит, что бремя доказывания в суде причин запрета или ограничения собрания лежит на заявителе. Это положение является несколько неопределенным, поскольку как организаторы, так и власти могут обратиться в суд, и бремя доказательства должно лежать на ведомстве, вводящем ограничения, а не стороне, оспаривающей его. Статья 16.8, требующая того, чтобы решения о запрещении или ограничении собрания, немедленно доводились до сведения организатора в письменной форме, представляет собой положительный аспект, так как это смягчает потенциальные недоразумения между органами власти и организатором (или организаторами).

59. Позитивным аспектом является и Статья 20.4 Законопроекта, обеспечивающая предоставление защиты для участников, обвиненных в участии в незаконных собраниях (как запланированных, так и спонтанных), при условии, что они не были осведомлены о незаконном характере события.

³⁰ Законопроект, Статья 9.8

³¹ Законопроект, Статья 16.1