

Центр исследования правовой политики

Заключение
О конституционности положений Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам свободы вероисповеданий и религиозных объединений»

Большинство положений Закона, несмотря на противоречие с другими нормативными правовыми актами Республики Казахстан, внутреннюю несогласованность, соответствует Конституции Республики Казахстан 1995 г.

Вместе с тем, в Законе имеется ряд положений, которые выглядят проблемными с точки зрения их соответствия Конституции.

1. Предлагаемая новая редакция статьи 4 Закона «О свободе вероисповедания и религиозных объединениях» (часть 1).

«Статья 4. Государство и религиозные объединения.
1. Религия и религиозные объединения, религиозные группы отделены от государства и равны перед законом. Никакие религии и религиозные объединения, религиозные группы не пользуются никакими преимуществами по отношению к другим. Объединения граждан, занимающихся религиозной деятельностью, обязаны пройти регистрацию в форме религиозного объединения или религиозной группы. Не допускается деятельность не зарегистрированных в установленном законодательством Республики Казахстан порядке религиозных объединений, религиозных групп».

Конституция Республики Казахстан не содержит положений, касающихся обязательности или необязательности регистрации религиозных объединений или групп. В п. 1 статьи 22 Конституции говорится лишь о том, что каждый имеет право на свободу совести.

Содержание свободы совести также не детализируется в Конституции Республики Казахстан. Поэтому, учитывая, что речь идет об одном из фундаментальных прав человека, целесообразно обратиться к международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Казахстан. Тем более, что сама Конституция в п. 3 статьи 4 устанавливает, что международные договоры, ратифицированные Республикой применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона.

В соответствии со статьей 18 Международного пакта о гражданских и политических правах (1966 г.) ратифицированным Республикой Казахстан 28 ноября 2005 г., каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии. Это право включает свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору и свободу исповедовать свою религию и убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком, в отправлении культа, выполнении религиозных и ритуальных обрядов и учении.

Согласно предлагаемой ч.1 статьи 4, свобода совместного исповедания религии обуславливается необходимостью предварительного разрешения государственных органов, что противоречит п. 1 статьи 22 Конституции о праве на свободу совести, если считать, что Республика Казахстан признает понимание права на свободу совести, содержащееся в Международном пакте о гражданских и политических правах.

Установление обязательной регистрации и запрет деятельности незарегистрированных объединений или групп лишает граждан права исповедовать религию сообща с другими, т.е. по сути, является ограничением права на свободу совести. Пункт 3 статьи 39 Конституции говорит о том, что ни в каких случаях не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные отдельными статьями Конституции, включая статью 22.

Кроме того, требование обязательной регистрации противоречит п.1 статьи 39 Конституции Республики Казахстан, в соответствии с которой, 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. Деятельность незарегистрированных религиозных объединений или групп сама по себе не угрожает конституционному строю, общественному порядку, правам и свободам человека, здоровью и нравственности населения, что показывает несоответствие положения о запрете деятельности таких объединений или групп п.1 статьи 39.

Вновь вводимая «Статья 4-3. Религиозные группы» (часть 2). «Члены религиозной группы вправе только в их кругу совершать религиозные обряды и церемонии, обучаться религии и религиозному воспитанию в зданиях (помещениях), принадлежащих членам группы и в пределах территории учетной регистрации религиозной группы».

В соответствии со статьей 22 Конституции Республики Казахстан, каждый имеет право на свободу совести. Осуществление права на свободу совести не должно обуславливать или ограничивать общечеловеческие и гражданские права и обязанности перед государством.

Таким образом, Конституция не ставит осуществление права на свободу совести в зависимость от территории и места осуществления религиозных обрядов, религиозного обучения и воспитания, а также в зависимость от факта принадлежности граждан к какой-либо организации.

Часть 2 вновь вводимой статьи 4-3 нарушает закрепленное Конституцией право на свободу совести (статья 22), поскольку ограничивает совершение религиозных обрядов и церемоний определенной территорией, зданиями, группой граждан. Согласно пункту 3 статьи 39 Конституции, ни в каких случаях не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные отдельными статьями Конституции, включая статью 22.

В соответствии с п. 1 статьи 39 Конституции Республики Казахстан, 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. Факт членства лиц в религиозной группе не может служить основанием для введения ограничений в соответствии с п. 1 статьи 39 Конституции, т.к. не угрожает обстоятельствам, перечисленным в данном пункте.

Более того, в соответствии со статьей 14 Конституции Республики Казахстан, все равны перед законом и судом. Никто не может подвергаться какой-либо дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или по

любым иным обстоятельствам. Появление новой статьи 4-3 означает, что члены религиозных групп ограничиваются в правах по сравнению с членами религиозных объединений или верующими, не являющимися членами религиозных объединений, на которых не распространяются ограничения, указанные в статье 4-3. В соответствии с п. 3 статьи 39 Конституции, права и свободы, предусмотренные статьей 14 Конституции также не подлежат ограничению ни в каких случаях.

Таким образом, часть 2 вновь вводимой статьи 4-3 противоречит статьям 14 и 22 и п. 1 и 3 статьи 39 Конституции Республики Казахстан.

2. Новая редакция статьи 13 (части 2 и 5).

Вновь вводимый подпункт 5) статьи 6-2.

«Ввоз религиозной литературы и иных информационных материалов религиозного содержания, за исключением предметов личного пользования, на территорию Республики Казахстан допускается после проведения религиозоведческой экспертизы (статья 13 часть 2)».

«Распространение религиозной литературы, иных информационных материалов религиозного содержания, предметов религиозного назначения среди граждан в общественных местах допускается только в специально установленных местными исполнительными органами стационарных помещениях (статья 13, часть 5)».

«5) утверждают (имеются ввиду местные исполнительные органы - РП) расположение специальных стационарных помещений для распространения религиозной литературы и иных информационных материалов религиозного содержания, предметов религиозного назначения (подпункт 5) статьи 6-2)».

В соответствии с п. 2 статьи 20 Конституции Республики Казахстан, каждый имеет право свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом. Как и в случае со свободой совести, ограничение права на получение и распространение информации возможны только в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения (пункт 1 статьи 39 Конституции). Получение и распространение религиозной литературы и иных информационных материалов является обычной практикой всех религиозных объединений и по смыслу п. 1 статьи 39 не может служить основанием для ограничений, предусмотренных данным пунктом.

Таким образом, ограничение права на получение информации путем установления допуска на ввоз религиозной литературы и иных информационных материалов религиозного содержания только после обязательного проведения религиозоведческой экспертизы, а также ограничение права на распространение информации путем установления специальных мест для такого распространения и фактического запрета на распространение в других местах, противоречит п. 2 статьи 20 и п. 1 статьи 39 Конституции Республики Казахстан.

3. Новая редакция статьи 7 (часть 3, 4)

«Центральным религиозным объединением признается религиозное объединение, созданное по инициативе уполномоченных представителей местных религиозных объединений, действующих на территории не менее пяти областей (городов республиканского значения, столицы), созывающих учредительное собрание (съезд, конференцию), на котором принимается устав и формируются его органы. Основанием для получения статуса центрального религиозного объединения является заключение уполномоченного органа на соблюдение местными религиозными объединениями, участники (члены) которых учреждают центральное религиозное объединение,

«4. Центральные религиозные объединения в соответствии со своими уставами вправе создавать духовные (религиозные) организации образования, реализующие профессиональные учебные программы подготовки священнослужителей». В соответствии с п.1 статьи 1 Конституции, Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы. В существующей казахстанской конституционной доктрине и законодательстве, светский характер государства связывается с отделением религии от государства. Отделение в свою очередь предполагает, что государство не вмешивается во внутренние дела религиозных объединений, если их деятельность не противоречит законам Республики Казахстан. Создание централизованных, региональных и прочих иерархических структур или организаций относится к внутренним делам религиозных объединений и, во многом, зависит от религиозных норм и традиций.

Следует иметь ввиду, что в соответствии с пунктом 16 Итогового документа Венской встречи представителей государств — участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1986), государства-участники (включая Республику Казахстан) с целью обеспечить свободу личности исповедовать религию или веру будут среди прочего уважать право религиозных объединений организовываться в соответствии со своей собственной иерархической и институциональной структурой.

Таким образом, установление Законом правил образования централизованных религиозных объединений и духовных учебных заведений, которые могут не соответствовать правилам религиозных объединений, свидетельствует о вмешательстве государства во внутренние дела религиозных объединений и нарушении конституционного положения о светском характере казахстанского государства, предусмотренного п. 1 статьи 1 Конституции.

4. Вновь вводимая часть 5 статьи 3 Закона о свободе вероисповедания и религиозных объединениях.

«Осуществление свободы исповедовать религию или распространять убеждения может быть ограничено законами Республики Казахстан только в целях охраны общественного порядка и безопасности, жизни, здоровья, нравственности или прав и свобод других граждан».

В соответствии с п. 1 статьи 39 Конституции Республики Казахстан, 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. Вновь предлагаемая часть 5 не соответствует Конституции по двум причинам.

Во-первых, она вводит дополнительное основание для ограничения свободы исповедовать религию, не указанное в Конституции: охрана безопасности (общественной безопасности).

Во-вторых, Конституция в статье 39 говорит о том, что ограничения могут вводиться в целях охраны прав и свобод человека, в то время как предлагаемая поправка указывает о возможных ограничениях прав и свобод других граждан. Очевидно, что подход и текст принятого Закона отличается от подхода и текста Конституции в данном случае.

Таким образом, вновь вводимая часть 5 статьи 3 Закона о свободе вероисповедания противоречит п.1 статьи 39 Конституции.

5. Новая редакция статьи 7 (часть 3).

«Местным религиозным объединением признается религиозное объединение, образованное в целях совместного удовлетворения религиозных интересов и потребностей по инициативе не менее пятидесяти совершеннолетних граждан Республики Казахстан, созывающих учредительное собрание (съезд, конференцию), на котором принимается устав и формируются его органы».

Право на свободу совести, предусмотренное статьей 22 Конституции относится к числу естественных прав и свобод. Именно поэтому право на свободу вероисповедания предоставляется каждому, кто находится на территории Республики Казахстан, а не только гражданам. Как уже указывалось выше при анализе статьи 4 Закона, право на свободу совести включает свободу исповедовать свою религию и убеждения как единолично, так и сообща с другими, что предполагает создание религиозных объединений. Причем Международный пакт о гражданских и политических правах, также как и Конституция, говорит об этом праве не только применительно к гражданам. Предлагаемая часть 3 лишает иностранных граждан права создавать религиозные объединения и таким образом, сообща исповедовать религию и убеждения (поскольку религиозные объединения могут создаваться по инициативе только граждан Республики Казахстан), что ограничивает предоставленное им Конституцией право на свободу совести и, соответственно, противоречит п. 1 статьи 22 и п. 3 статьи 39 Конституции.

Январь 2009 г.