

Краткий обзор выполнения Казахстаном обязательств ОБСЕ в области свободы совести

Описание ситуации

В своем выступлении на Мадридской встрече ОБСЕ в ноябре 2007 года, на которой решался вопрос о председательстве Казахстана в ОБСЕ в 2010 году, министр иностранных дел Казахстана Марат Тажин подчеркнул, что «одним из наиболее значительных достижений Казахстана в гуманитарной области является обеспечение межнационального и межконфессионального согласия» и что «дополнительный акцент на укрепление диалога между религиями и народами является настоятельным требованием времени». Он заявил также, что «Казахстан поддержит продление мандатов трех Личных представителей Действующего председателя ОБСЕ по религиозной толерантности и свободе религий» и что опыт Казахстана «в продвижении этих принципов является примером». Заявив о претензиях на пост Председателя ОБСЕ, Казахстан за последние четыре года предпринял ряд демонстративных широкомасштабных имиджевых акций, пропагандирующих перед мировым сообществом образ страны межрелигиозного согласия и толерантности (Съезды мировых религий в Астане, Совещание ОБСЕ высокого уровня по толерантности в Алматы и другие).

На практике в последние 7-8 лет в стране усиливается процесс нарастания государственной нетерпимости к так называемым «нетрадиционным» религиям, ограничения прав на свободу совести и усиления государственного регулирования религиозной жизни. Государственная политика в отношении религии строится во многом спонтанно, в угоду произвольному пониманию политической целесообразности и не отвечает ни объективным реалиям религиозной ситуации, ни международным стандартам в области свободы совести, ни собственной Конституции страны.

С одной стороны, на всех уровнях декларируется светский характер государства, свобода и равенство всех религий. С другой стороны, государство открыто патронирует две наиболее многочисленные и влиятельные религии - суннитский ислам в лице Духовного Управления мусульман Казахстана (ДУМК) и православное христианство в лице Русской Православной церкви (РПЦ). К группе «привилегированных» отнесены также иудаизм, католицизм, лютеранство и индуизм. Остальные относятся к «несущим угрозу» или «нежелательным». На государственную политику в отношении религии неадекватно высокое влияние оказывают спецслужбы, особенно Комитет Национальной Безопасности (КНБ), которые рассматривают религию вообще как источник угроз для национальной безопасности, активно лоббируют репрессивное религиозное законодательство, составляют «черные списки» «вредных и деструктивных сект» и на практике осуществляют их «выявление» и «пресечение».

С начала 2006 года в стране действует Государственный Уполномоченный орган - Комитет по делам религий при Министерстве юстиции с чрезвычайно широкими функциями и полномочиями, превосходящими функции и полномочия бывшего советского аналогичного органа.

С конца 90-х годов предпринималось около десяти попыток ужесточить религиозное законодательство. В 2002 году Парламент Республики Казахстан принял новый репрессивный закон «О свободе вероисповедания и религиозных объединениях», вызвавший жесткую критику как внутри страны, так и со стороны ОБСЕ. Впоследствии Конституционный Совет Республики Казахстан Решением №2 от 4 апреля 2002 года

признал этот закон не соответствующим Конституции Республики Казахстан и не подлежащим применению.

В 2005 году в «целях борьбы с экстремизмом» и «укрепления национальной безопасности» в Казахстане приняты три закона: «О противодействии экстремизму», «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия экстремистской деятельности» и «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам обеспечения национальной безопасности». Эти законы коренным образом изменили действующую законодательную базу в сфере свободы совести и религии в сторону ужесточения ограничений и представляют собой значительные отступления от международных стандартов и Конституции Казахстана. Основные из таких отступлений: религиозные объединения отнесены к источникам угроз для национальной безопасности; нарушен принцип недискриминации и равенства перед законом (неравная ответственность за нарушения законодательства для религиозных объединений по сравнению с другими юридическими лицами); ограничены права на отправление культа «сообща с другими» (запрет на деятельность без регистрации), на признание юридического статуса, на миссионерскую деятельность и религиозное образование, на приобретение и использование религиозной литературы и предметов культа, на установление и поддержание международных контактов и т.д.

Мишенью и жертвами всех этих ограничений являются «нетрадиционные» для Казахстана религиозные конфессии и деноминации: Свидетели Иеговы, баптисты Совета Церквей, вайшnavы (Харе Кришна), пятидесятники, адвентисты, несуннитские мусульмане, сайентологи и другие.

В январе 2007 года правительство вновь внесло в Парламент проект поправок, еще более ужесточающих религиозное законодательство, однако в преддверии решения вопроса о председательстве Казахстана в ОБСЕ, в июне 2007 года этот законопроект был отозван правительством.

Анализ действий Правительства по выполнению обязательств ОБСЕ после Мадридского заседания Совета министров иностранных дел ОБСЕ (СМИД ОБСЕ) и оценка уровня взаимодействия государственных органов и институтов гражданского общества в рамках их выполнения

6 декабря 2007 года на специальном заседании Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан по вопросам свободы совести и религии заместитель председателя Комитета по делам религии Министерства юстиции А.Мукашев заявил, что правительство реанимировало законопроект, который был отозван правительством в июне 2007 года, и готовит его к повторному внесению в Парламент. 2 апреля 2008 года законопроект был внесен в Парламент теперь уже «по инициативе группы депутатов Мажилиса» (нижняя палата парламента), и 11 июня он принят Мажилисом в первом чтении, а 24 сентября - во втором чтении.

Продвижению законопроекта предшествовала кампания репрессий в отношении религиозных меньшинств: массовые полицейские рейды на мирные религиозные собрания, выдворение иностранных миссионеров за «незаконную» миссионерскую деятельность, административные штрафы за религиозную деятельность без регистрации, отъем собственности у религиозных общин и т.д. вплоть до возбуждения уголовных дел по обвинению в шпионаже и терроризме. С декабря 2007 года по конец февраля 2008 года в стране прошли три судебных процесса - в Караганде, Шымкенте и Степногорске (первые два - в закрытом режиме), в результате которых 54 человека были приговорены к разным срокам лишения свободы - от 5 до 19,5 лет, по обвинению в религиозном экстремизме и подготовке террористических актов. Все это сопровождалось массовой кампанией в

контролируемых государством СМИ, направленной против религиозных меньшинств.

Законопроект в целом имеет выраженный дискриминационный и репрессивный характер и направлен против религиозных меньшинств, малых религиозных групп и новых религиозных групп всех вероисповеданий.

1. В нарушение положений статей 2, 18, 20, и 28 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), обязательств Казахстана в рамках ОБСЕ по Хельсинкскому Документу 1975 года (принцип VII), Венскому Документу 1989 года (Принципы, п.п. 16.1 и 16.2) и Маастрихтскому Документу 2003 года (п.9), а также статей 4, 8 и 14 Конституции РК, законопроект содержит 20 дискриминационных норм, в том числе 17 - по признаку религиозной принадлежности. Среди таких норм (не предусмотренных для других юридических лиц): институт предварительной (религиоведческой) экспертизы учредительных и других документов религиозного объединения (статья 4-4); ограничение деятельности религиозных объединений по территории, а также территориальный и временной цензы существования (статья 7); выведение религиозных объединений из сферы действия Закона Республики Казахстан «О государственной регистрации юридических лиц» и установление для них оснований для отказа в регистрации в специальном законе (статья 9-1); исключение для религиозных объединений права объединяться в ассоциации (статья 14) и права иметь законно приобретенную собственность за границей (статья 16) и другие.

2. Сорок положений законопроекта содержат необоснованные или неопределенные запреты и ограничения, выходящие за пределы, установленные статьями 18 и 22 МПГПП, пунктами 17 и 21 Венского Документа ОБСЕ 1989 года, статьями 5 и 39 Конституции Республики Казахстан, и противоречащие принципам светского государства, закрепленным в статье 1 и пункте 2 статьи 5 Конституции Республики Казахстан, а также принципу презумпции в пользу обеспечения полноты прав и свобод. Среди таких запретов: деятельность религиозных объединений без государственной регистрации (статья 4); «пропаганда религиозного экстремизма» и «использование межконфессиональных различий в политических целях» (статья 4); миссионерская деятельность лиц, не являющихся представителями религиозных объединений, а равно без учетной регистрации» (статья 4-1); для «религиозных групп», не имеющих статуса юридического лица - основывать, арендовать и содержать открытые для широкого доступа места богослужений или религиозных собраний, а также производить, приобретать и использовать в соответствующем объеме необходимые предметы и материалы, связанные с религиозными обрядами, обычаями или убеждениями, испрашивать и получать от отдельных лиц и организаций добровольные финансовые и иные пожертвования (статья 4-3) и другие. Среди ограничений: свобода проповедования (через усложненные правила учетной регистрации миссионеров и цензуру литературы, материалов и предметов религиозного назначения - статья 4-2); свобода отправлять культы единолично или сообща с другими для религиозных групп, не имеющих статуса юридического лица (статья 4-3); свобода организации в соответствии со своей собственной иерархической и институциональной структурой (статьи 5, 7, 8); исключение права на создание общественных фондов и благотворительных заведений (приютов, интернатов, больниц и других - статья 14) и другие.

3. Нарушение таких необоснованных и недопустимых запретов и ограничений влечет несоразмерно суровое наказание, вплоть до запрещения деятельности религиозного объединения. Таким образом, лицо или группа лиц наказываются не за умышленное противоправное деяние или за причинение вреда или ущерба чьим-либо правам и интересам, а исключительно за действия, составляющие сущность свободы вероисповедания, неправомерно запрещенные или ограниченные законом.

4. В отличие от других физических и юридических лиц, законопроект исключает для индивидуальных верующих и религиозных групп более мягкие меры наказания за незначительные правонарушения, такие как предупреждение, или возможность применить наказание в пределах широкой шкалы санкций.

5. Вводится коллективная ответственность за персональные правонарушения, например штраф, или приостановление, или прекращение деятельности религиозного объединения за нарушение миссионером «правил учетной регистрации» или «правил деятельности»; или за появление ребенка на религиозном собрании или в воскресной школе без разрешения обоих родителей или других законных представителей и т.д.

6. Закрепляется действующая де-факто правоприменительная практика, когда представители власти, произвольно толкуя нормы действующего законодательства, жестко пресекают незапрещенные законом действия (например, религиозные собрания в жилых помещениях, или проповедование вне территории юридической регистрации и т.д.) и подвергают физических лиц, группы и юридических лиц наказаниям в виде огромных штрафов, приостановления и прекращения деятельности, высылки из местности или выдворения из страны.

7. Чрезмерно расширяются полномочия государственного уполномоченного органа (статья 6-1). Заявленный как «орган по содействию гражданам в реализации права на свободу совести и вероисповедания», этот орган совмещает: формирование и реализацию государственной политики в области обеспечения прав граждан на свободу вероисповедания; координацию деятельности местных исполнительных органов в сфере регулирования отношений с религиозными объединениями; контроль над созданием и деятельностью религиозных объединений, включая государственную регистрацию и перерегистрацию религиозных объединений, утверждение правил учетной регистрации и перерегистрации религиозных групп и миссионеров, назначение и обеспечение религиозно-экспертной экспертизы, согласование выпуска литературы, материалов и предметов религиозного назначения, согласование деятельности иностранных религиозных объединений на территории Республики Казахстан, а также назначение иностранными религиозными центрами руководителей религиозных объединений в Республике Казахстан; контроль над исполнением законодательства и оценка «законопослушности» религиозных объединений; административные функции - составление протоколов об административных правонарушениях, совершаемых членами религиозных групп и религиозными объединениями; функции преследования, включая внесение предложений в правоохранительные органы по запрещению деятельности физических и юридических лиц и обращение в суд с заявлением о принудительной ликвидации религиозных объединений, нарушающих законодательство Республики Казахстан.

8. Весь процесс разработки законопроекта, начиная с концептуальной стадии, осуществлялся в полностью закрытом режиме.

Аргументы в пользу необходимости проведения системных изменений. Концептуальные предложения и базовые принципы их реализации

Ситуация требует не внесения изменений и дополнений, а концептуального пересмотра всего действующего законодательства в области свободы вероисповедания и религии, так же, впрочем, как и всего законодательства Республики Казахстан, касающегося правового регулирования фундаментальных политических прав и гражданских свобод. Это необходимо с целью приведения внутреннего законодательства в соответствие с международными обязательствами Казахстана в рамках МПГПП и в рамках ОБСЕ, особенно в виду предстоящего в 2010 году председательства страны в этой организации.

В этих условиях можно сделать ряд ключевых рекомендаций:

В области государственной политики:

1. Разработать и принять концепцию государственной политики в сфере религии и деятельности религиозных организаций, цели которой должны определяться обязанностью государства обеспечить конституционное право каждого на свободу совести в соответствии с международными стандартами и способствовать развитию государственно-конфессиональных отношений в новых политических и социально-экономических условиях. Эта политика должна базироваться на принципах отделения религиозных объединений от государства, обеспечения свободы совести и свободы вероисповедания, религиозной толерантности, автономии религиозных организаций, равенства верующих и религиозных объединений и сотрудничества государства и религиозных объединений.

2. Определить методы реализации государственной политики в сфере религии. Государство должно ограничить свои властные функции в отношении верующих и религиозных объединений рамками, применяемыми в отношении всех остальных участников правоотношений. Комитет по делам религии при Министерстве юстиции, как уполномоченный государственный орган, выполняющий управленческие функции по отношению к верующим и религиозным группам, должен быть упразднен. Подразделения аппаратов местных органов власти (акимов) по связям с религиозными объединениями не должны выполнять каких-либо разрешительных, контрольных или надзорных функций. Государственные органы, взаимодействующие с религиозными объединениями в пределах своей компетенции, не должны наделяться дополнительными государственно-властными полномочиями в связи с религиозной характеристикой организации.

В области правового обеспечения:

1. Исключить из Конституции Республики Казахстан пункт 2 статьи 22: «Осуществление права на свободу совести не должно обуславливать или ограничивать общечеловеческие и гражданские права и обязанности перед государством».

2. Исключить из закона «О международных договорах Республики Казахстан» от 30 мая 2005 года пункт 2 статьи 20, ограничивающий действие международных договоров.

3. Отказаться от понятия «религиозный экстремизм» и вывести религиозные объединения из-под действия Закона «О противодействии экстремизму» от 18 февраля 2005 года.

4. Вывести религиозные объединения из специальной компетенции спецслужб и правоохранительных органов.

5. Коренным образом пересмотреть или принять новый закон «О свободе вероисповедания и религиозных объединениях», который должен содержать как минимум:

- развернутое понятие свободы совести и религии, соответствующее международным стандартам;
- широкую типологию религиозных объединений с учетом их специфики;
- принцип заявительного характера учетной регистрации и добровольности государственной регистрации;
- условия государственной регистрации, недискриминационные по сравнению с условиями для других юридических лиц.

Октябрь 2008 г.