



УКРАЇНСЬКА ГЕЛЬСІНСЬКА СПІЛКА З ПРАВ ЛЮДИНИ

Конституційному Суду України

Правова позиція Української Гельсінської спілки з прав людини щодо конституційності частини п'ятої статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації»

Ця [правова позиція](#) (amicus curiae) подається до Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 28 жовтня 2015 року щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини п'ятої статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації».

1. Загальні положення

1.1. Відповідно до статті 8 Конституції України: «В Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії.»

1.2. Статтею 9 Конституції України закріплено принцип, за яким «чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України».

1.3. З огляду на це, важливо при тлумаченні норм Конституції України урахувати також тлумачення відповідних правових норм, що містяться у міжнародних договорах, ратифікованих Україною, в світлі їхнього тлумачення відповідними міжнародними інституціями, такими як Європейський суд з прав людини, Комітет ООН з прав людини, інституції Ради Європи, ОБСЄ тощо.

1.4. Конституція при її тлумаченні має сприйматися як єдине ціле, а не як сукупність

окремих норм, для забезпечення «справедливого балансу між суспільним інтересом та вимогами захисту основних прав особи». Очевидно, що Конституція гарантує не теоретичні та ілюзорні права, а права, які мають безпосередню дію та практичний вплив. Завдання судів відповідно до принципу верховенства права здійснювати ефективний контроль за втручанням органів влади у сферу особистих прав людини та основоположних свобод.

2. Щодо відповідності частини п'ятої статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» статті 35 Конституції України

2.1. Стаття 35 Конституції України визначає: «Кожен має право на свободу світогляду і віросповідання. Це право включає свободу сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, безперешкодно відправляти одноособово чи колективно релігійні культи і ритуальні обряди, вести релігійну діяльність.»

2.2. Відповідно до статті 18 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права свобода думки, совісті та релігії також означає право сповідувати релігію «приватно чи публічно». Таке ж формулювання визначено статтею 9 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

2.3. Більшою мірою ці положення захищають приватний аспект свободи думки, совісті та релігії (*forum internum*), оскільки не кожна публічна дія, змотивована релігійними переконаннями захищається цієї свободою, але це не виключає захист колективного аспекту цієї свободи.

2.4. «Сповідання» необхідно відрізнити від вираження інших думок та поглядів, що захищаються свободою вираження поглядів, в тому числі здійсненого індивідуально чи колективно, приватно чи публічно (стаття 34 Конституції України). Для захисту свободою віросповідання сповідання має бути інтегральною частиною релігійної практики, що має бути певним чином описана та визначена. Таким чином, слід відрізнити публічну активність, що становить невід'ємну частину сповідання релігії, та активність, що мотивується релігією чи переконаннями.

2.5. Тому далеко не всі публічні зібрання, що організовані релігійною організацією, підпадають під захист свободи совісті та релігії, навіть, коли вони мають релігійну тематику. Власне, обсяг публічних зібрань в контексті реалізації свободи сповідувати релігію та переконання більшою мірою охоплені частинами першою-четвертою статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації». Ці положення закону гарантують безперешкодний, тобто такий, що не потребує окремого дозволу органів влади, доступ до місць молитов та проведення релігійних обрядів. Також позитивним є те, що вони враховують приватні інтереси власників установ та підприємств, для проведення заходів в приміщенні яких потребується дозвіл адміністрації. Загалом, ці положення, на нашу думку, відповідають змісту статті 35 Конституції України та міжнародним договорам, ратифікованим Україною.

2.6. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини у своєму поданні

посилається на рішення Європейського суду з прав людини в справі Кузнецов та інші проти Росії (заява № 184/02, пункт 53), однак в цій справі суд відмовився розглядати порушення свободи мирних зібрань. Він визнав порушення свободи релігії через розігнання релігійних зборів в закритому орендованому приміщенні. Саме тому, що в справі йшла мова про сповідування релігії, а саме здійснення релігійної практики, в закритому приміщенні, мова йшла про порушення не свободи мирних зібрань, а свободи релігії, що зазнала в такому випадку більшого втручання. Ситуація, згадана в цьому рішенні, якраз практично повністю охоплюється частинами першою-четвертою статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації».

2.7. У міжнародному праві сталою є позиція, що організовані релігійні громади, котрі існують в формі структурних об'єднань, потребують захисту від надмірного втручання держави, що гарантується свободою асоціацій. Аналогічно, у випадку проведення публічних заходів, форма зібрань захищається від надмірного втручання держави за допомогою свободи зібрань. А зміст таких зібрань й надалі захищатиметься свободою совісті та релігії. Саме тому порушення свободи колективно й публічно сповідувати релігію найчастіше тлумачиться крізь призму свободи об'єднань та свободи мирних зібрань. Однак, якщо втручання держави буде відбуватися у зміст зібрань, тоді мова буде йти про втручання у свободу совісті та релігії.

2.8. Досвід інших країн показує, що там, де є різниця в організації публічних релігійних зібрань та інших зібрань, релігійні зібрання мають значно кращі умови. Так, у Росії релігійні зібрання мають простішу процедуру проведення, якщо проводяться у встановлених місцях. Також, у Польщі релігійні зібрання навіть не потребують повідомлення на відміну від звичайних зібрань. У великій кількості європейських країн певні релігійні публічні зібрання не потребують навіть жодного повідомлення, наприклад, у Бельгії, Франції, Туреччині, Угорщині. Загалом, нам не відомі приклади, коли б релігійні зібрання відбувалися за значно складнішою процедурою, ніж інші зібрання. Також, нам не відомі країни-члени Ради Європи, де існувала б дозвільна процедура проведення релігійних публічних зібрань.

2.9. Таким чином, встановлення дозвільної процедури проведення публічних релігійних мирних зібрань у більшості випадків не посягає на свободу думки, совісті та релігії, однак є явним втручанням у свободу мирних зібрань й тому повинна розглядатися крізь призму статті 39 Конституції України.

2.10. У тих незначних випадках, коли це стосується свободи совісті та релігії, таке втручання є явно не виправданим та немає об'єктивної потреби, а тим самим не переслідує цілей обмеження цієї свободи. Тому відповідне положення закону порушує частину другу статті 35 Конституції України, оскільки порушує підстави та критерії обмеження свободи. Зокрема, положення закону не визначає чітко процедуру обмеження свободи, її цілі, а також чіткі підстави для можливої відмови у наданні дозволу на проведення зібрань. За таких умов, орган місцевої влади має фактично необмежені можливості для свавільного обмеження свободи релігійних зібрань.

3. Щодо відповідності частини п'ятої статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації»

та релігійні організації» статті 39 Конституції України

3.1. Відповідно до статті 39 Конституції «громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування».

3.2. Міжнародне право не вимагає, щоби в національному законодавстві була вимога повідомляти про зібрання. Тому попереднє повідомлення варто вимагати лише у тих випадках, коли його метою є надання органам влади часу для здійснення належної підготовки, щоби сприяти проведенню мирного зібрання та забезпечити охорону громадського порядку.

3.3. Комітет ООН з прав людини визначив, що хоча вимога про повідомлення є фактичним обмеженням свободи зібрань, вона відповідає положенню про допустимі обмеження, передбачені статтею 21 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права. Європейська комісія з прав людини у своєму рішенні також відзначила, що «така процедура відповідає вимогам статті 11 Конвенції лише в тому випадку, коли вона сприяє тому, щоби влада могла забезпечити мирний характер зібрання, і як така, сама по собі, не призводить до втручання в це право».

3.4. З огляду на певні вимоги до процедури повідомлення, ще більшої критики та вимог зазнає процедура подання прохання про дозвіл на проведення мирного зібрання.

3.5. У певних країнах положення щодо дозвільної системи були визнані неконституційними. Так, Конституційний суд Грузії скасував частину закону про зібрання та маніфестації (пункт п'ятий статті 8), який дозволяв місцевим органам влади відхиляти повідомлення про збори, що в результаті створювало систему, при якій діяв дозвільний, а не повідомний порядок. Суд вказав, що закон не визначив чітко підстав такої відмови, а також її наслідків, що не відповідає статті 25 Конституції Грузії.

3.6. ОБСЄ та Венеціанська комісія Ради Європи прямо рекомендували відмовитися від дозвільної процедури проведення зібрань, а Європейський суд з прав людини позитивно відзначив такі зміни в справі Баранкевич проти Росії (заява № 10519/03, 2007), а в рішенні у справі *Rassemblement Jurassien Unité Jurassienne v. Switzerland* зазначив певні вимоги до такої процедури: «Це право охоплює як приватні, так і публічні зібрання... процедура прохання про дозвіл на зібрання зазвичай не посягає на суть цього права. Однак, така процедура буде відповідати вимогам статті 11 (1) лише тоді, коли вона слугує для забезпечення мирного характеру зібрання, і відповідно, як така, сама по собі не втручається в зміст цього права.»

3.7. Частина п'ята статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» визначає дозвільний порядок проведення релігійних мирних зібрань. На нашу думку, це положення суперечить статті 39 Конституції, що визначає процедуру організації мирного зібрання виключно шляхом повідомлення.

3.8. Положення частини п'ятої статті 21 закону про свободу совісті та релігійні організації

було визначено в 1991 році при прийнятті закону. На той час діяв Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР», прийнятий 28 липня 1988 року. Цим Указом був встановлений десятиденний строк подання заяви на проведення мирного зібрання. Саме тому законом було визначено такий самий строк для подання клопотання про дозвіл, як при загальному порядку проведення мирного зібрання. Проте з того часу була прийнята Конституція України й дозвільний порядок, встановлений Указом Президії ВР СРСР втратив чинність через явну суперечність статті 39 Конституції України. Фактично, частина п'ята статті 21 закону є рудиментом старої дозвільної системи, що суперечить Конституції України.

3.9. Важливо підкреслити, що частина п'ята статті 21 закону та жодні інші правові норми законів України не визначають процедуру подання прохання про дозвіл для проведення мирного зібрання. Вони також не визначають порядок розгляду цього повідомлення й підстави та наслідки відмови у наданні дозволу. В Україні до сьогодні не прийнято окремого закону про свободу мирних зібрань, а отже в даному питанні необхідно користуватися виключно нормами Конституції України. За таких умов, це положення не відповідає частині другій статті 39 Конституції, оскільки закон про свободу совісті та релігійні організації не визначає чітко підстави для обмеження свободи мирних зібрань. Крім того, стаття 39 Конституції України зазначає, що свобода мирних зібрань може бути обмежена виключно судом, а в частині п'ятій статті 21 закону це право надано органам місцевої влади, що також прямо суперечить вимогам Конституції. З-за відсутності чітко визначених цілей можливого обмеження свободи зібрань, суди не зможуть здійснити ефективний контроль за законністю дій органів влади, оскільки не зможуть визначити, чи направлене обмеження на досягнення легітимних цілей та чи є обрані органами влади засоби обмеження свободи пропорційними та відповідними поставленій меті. За таких умов, не можливо оцінити законність обмеження свободи й, відповідно, законність дій органів влади.

3.10. Необхідно відзначити, що в частині п'ятій статті 21 закону мова йде про реалізацію свободи зібрань релігійними організаціями, контроль за діяльністю яких визначений законом. Найчастіше мова йде про офіційно зареєстровані релігійні організації. Під час реєстрації відбувається експертиза її віровчення. Очевидно, що публічна діяльність незаборонених в судовому порядку релігійних організацій не може становити жодної більшої небезпеки у порівнянні з діяльністю інших суб'єктів, за якими не встановленого такого жорсткого державного контролю. Відповідно, не має об'єктивних підстав стверджувати, що релігійні зібрання потенційно є більш небезпечними для громадського порядку, ніж інші зібрання. Тому аргумент щодо необхідності забезпечення безпеки під час проведення таких зібрань та у зв'язку з цим необхідності надання дозволу, не витримує критики.

3.11. Тому частина п'ята статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» суперечить статті 39 Конституції України.

4. Щодо відповідності частини п'ятої статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» статті 24 Конституції України

4.1. Відповідно до статті 24 Конституції України: «Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками... релігійних та інших переконань... або іншими ознаками». Усі люди в рівній мірі мають свободу мирних зібрань. Принцип, згідно якому права людини належить застосовувати без дискримінації, є в основі тлумачення норм в сфері прав людини.

4.2. Частина п'ята статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» є дискримінаційною та такою, що порушує рівність прав.

4.3. Не має сумніву, що цим положенням закону запроваджено відмінну, більш складну процедуру реалізації свободи мирних зібрань з огляду на «релігійні та інші переконання особи».

4.4. Не має жодного обґрунтування та виправдання вказаній відмінній процедурі. Чому саме релігійні зібрання потребують іншої, більш складнішої процедури реалізації свободи мирних зібрань? У даному випадку, законодавець очевидно поставив їх у значно гірше становище у зв'язку з їхніми релігійними переконаннями. Влада не може вимагати від одних організаторів зібрань дотримуватися більш складної процедури, ніж від інших.

4.5. Очевидно, що така відмінна процедура не має легітимних цілей обмеження свободи мирних зібрань, визначених частиною другою статті 39 Конституції України. Немає ніяких об'єктивних даних, що релігійні мирні зібрання є більш небезпечними для громадського порядку, ніж будь-які інші зібрання, що вимагало би запровадження більш складної процедури їх проведення. Навпаки, порушення громадського порядку під час саме релігійних зібрань є поодинокими випадками за останні 24 роки з моменту прийняття закону про свободу совісті.

4.6. Очевидно, що така процедура ще більше сприяє дискримінації релігійних меншин, котрим за відсутності чітких критеріїв та процедури відмови, дуже складно реалізувати свободу мирних зібрань.

4.7. З огляду на це, частина п'ята статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» порушує статтю 24 Конституції України у поєднанні зі статтею 39 Конституції України.

5. Висновки

5.1 На нашу думку, положення частини п'ятої статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» порушують статтю 8, частину першу та другу статті 24, частину другу статті 35 та статтю 39 Конституції України, а тому є неконституційним, оскільки:

- Частина перша статті 39 Конституції передбачає виключно повідомчий порядок проведення мирних зібрань, а відповідне положення закону – дозвільний;
- Відповідне положення закону суперечить частині другій статті 35 Конституції України та частині другій статті 39 Конституції України, оскільки встановлює обмеження

свободи без вказання цілей такого обмеження, процедури такого обмеження, а також чітких можливих підстав для відмови у наданні дозволу на проведення публічного зібрання, що порушує підстави та критерії обмеження свобод, що визначені Конституцією України;

- Відповідне положення закону додатково суперечить частині другій статті 39 Конституції України, оскільки надає право обмежувати свободу мирних зібрань органам місцевої влади, а не суду, як встановлено Конституцією України;

- Відповідне положення закону є дискримінаційним та порушує рівність прав громадян в залежності від їхніх релігійних та інших переконань (стаття 24 Конституції України).

Аркадій Бущенко,
виконавчий директор УГСПЛ

Підпишіться на сторінку ІРС в [Facebook](#) і [Twitter](#) – експертний погляд на законодавство і релігійне життя в Україні та світі.

Інститут релігійної свободи, Київ

www.irs.in.ua Джерело: [Сайт УГСПЛ](#)