**Жалоба АДЦ «Мемориал» в Европейский Суд по правам человека**

**Изложение фактов**

1. Заявитель – Благотворительное частное учреждение защиты прав лиц, подвергающихся дискриминации, Антидискриминационный центр "Мемориал" (далее - "Заявитель"). Заявитель - это благотворительная некоммерческая организация. Целью деятельности Заявителя является реализация благотворительных и иных программ, направленных на защиту прав лиц, подвергающихся дискриминации (пункт 3.1 Устава Заявителя). Заявитель осуществляет мониторинг соблюдения прав человека в России, публикует доклады о соблюдении прав человека, оказывает бесплатную юридическую, социальную и психологическую помощь жертвам нарушения прав человека, содействует повышению уровня правовой культуры и правосознания населения, пропагандирует ценность прав личности, распространяет бесплатные брошюры по правам человека.

2. Согласно стратегии развития Заявителя на 2011-2013 годы, целевыми группами определены дети, подвергающихся дискриминации, рома (цыгане), этнические меньшинства, трудовые мигранты, гражданские активисты, уязвимые группы, сексуальные меньшинства (ЛГБТИ).

3. 9 ноября 2012 года Заявитель опубликовал отчёт "Цыгане, мигранты, активисты: жертвы полицейского произвола" (далее - "Отчёт"). Отчёт был представлен в Комитет против пыток ООН для рассмотрения на 49-й сессии в контексте анализа 5-го периодического доклада Российской Федерации.

4. В Отчёте были приведены примеры произвола и систематического насилия со стороны полиции. При этом подчёркнуто уязвимое положение людей, относящихся к "группам риска", в том числе нуждающихся в особой защите представителей этнических и визуальных меньшинств, политических активистов и защитников прав ЛГБТ. Отчёт содержал рекомендации властям Российской Федерации (в частности, об отмене законов, ущемляющих права ЛГБТ, и об обеспечении безопасности ЛГБТ-активистов), а также различным международным организациям. Отчёт основан на проведённом Заявителем анализе законодательства и правоприменительной практики, правозащитном мониторинге, материалах опросов, письменных показаниях свидетелей и очевидцев, жалобах и заявлениях граждан, собранных Заявителем, информации с сайтов государственных органов и международных организаций, в том числе комитетов ООН.

5. 30 апреля 2013 года прокурором Адмиралтейского района Санкт-Петербурга было возбуждено дело об административном производстве с целью привлечения Заявителя к ответственности в связи с невыполнением обязанности по направлению заявления о включении Заявителя в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. Производство по указанному делу было прекращено мировым судьей по причине процессуальных нарушений, допущенных прокурором. Данное постановление о прекращении было опротестовано прокурором, 07 октября 2013 года постановление мирового судьи оставлено без изменения, а протест прокурора без удовлетворения определением Ленинского районного суда Санкт-Петербурга.

6. 12 июля 2013 года прокурор Адмиралтейского района Санкт-Петербурга обратился в Ленинский районный суд Санкт-Петербурга с иском в защиту неопределённого круга лиц с просьбой обязать Заявителя направить заявление о включении в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, в Главное управление Минюста России по Санкт-Петербургу.

7. В исковом заявлении (стр. 3) прокурор высказал своё несогласие с выводами Отчёта, отметив, что они основаны "на так называемых повествованиях и рассказах представителей цыганских меньшинств", "не являются мотивированным обоснованием для дачи юридической оценки действий сотрудников правоохранительных органов". Как особо отметил прокурор, Заявитель в Отчёте настаивал на подписании и ратификации Россией международных соглашений, в том числе в сфере ювенальной юстиции и расширения прав ЛГБТ-сообщества, отмене дискриминационных законов в отношении ЛГБТИ.

8. 12 декабря 2013 года Ленинский районный суд Санкт-Петербурга удовлетворил иск прокурора, признав деятельность Заявителя деятельностью некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, и обязав Заявителя подать заявление в Министерство юстиции о своём включении в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, в течение двух недель со дня вступления решения суда в законную силу.

9. Районный суд указал, что в Отчёте "даётся негативная оценка деятельности органов государственной власти, в том числе правоохранительных органов Российской Федерации, Федеральной миграционной службы и Федеральной службы судебных приставов при осуществлении ими своих полномочий, содержатся утверждения о применении ими пыток, о бесчеловечном и унижающем достоинство обращении в отношении уязвимых групп населения: цыган, мигрантов, участников ЛГБТ-сообществ, различных активистов и антифашистов, проведении необоснованных кампаний в отношении указанных лиц именно в связи с их национальной принадлежностью или убеждениями, делается вывод о неэффективности работы органов государственной власти и проводимых ими реформ, о коррумпированности сотрудников полиции и Федеральной миграционной службы России, о систематическом злоупотреблении и превышении ими должностных полномочий, совершении иных тяжких преступлений, осуществлении политического преследования групп лиц, выделяемых по политическим и идеологическим признакам" (стр. 6 решения).

10. Заявитель обжаловал решение районного суда в апелляционном порядке, указав на нарушение права Заявителя на выражение своего мнения (ст. 10 Конвенции и ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах), а также на дискриминацию Заявителя по признаку его убеждений (ст.14 Конвенции).

11. 23 декабря 2013 года председатель Комитета ООН против пыток Клаудио Гроссман заявил следующее: "У Комитета вызывают беспокойство любые меры, подрывающие независимость и деятельность неправительственных организаций. Действия прокуратуры против "Мемориала" отражают тревожные перемены в законодательной сфере [в России], регулирующей осуществление свободы собраний, ассоциаций, слова и информации" (см. стр.8 апелляционной жалобы представителя Заявителя на решение Ленинского районного суда Санкт-Петербурга).

12. 8 апреля 2014 года Санкт-Петербургский городской суд оставил без удовлетворения апелляционную жалобу Заявителя на решение районного суда. В апелляционном определении суд отметил следующее: "Исходя из содержания Отчёта, содержащихся в нём выводов о правомерности политически мотивированных действий лиц, участвовавших в массовых беспорядках в ходе акций политического протеста, рекомендаций по осуществлению ряда политических действий, по изменению и отмене действующего законодательства, ратификации международных правовых актов, принятии эффективных мер, направленных на защиту иностранных граждан, трудовых мигрантов от произвола государственных и силовых структур, к которым отнесены ФМС России, Федеральная служба судебных приставов, Министерство внутренних дел, рекомендаций по изменению законодательства, суд первой инстанции пришёл к обоснованному выводу о том, что выработка и публикация организацией ответчика указанного отчета, изложение в нем мнения авторов по вопросам общественной жизни, государственного устройства, проводимой государственной политики, принимаемых органами государственной власти решений и порядка их реализации, доступные для неопределенного круга лиц, направлены на формирование общественного мнения по вопросам политической жизни общества и государства, что позволяет признать БЧУ АДЦ «Мемориал» участвующим в политической деятельности, а с учетом обстоятельств получения денежных средств из иностранных источников – некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента" (стр.5 апелляционного определения). При этом городской суд принял во внимание не только указанный отчёт, но и всю деятельность Заявителя в целом, в частности, стратегию развития Заявителя. Суд второй инстанции отдельно указал, что доводы ответчика о дискриминации учреждения в результате удовлетворения заявленных требований являются несостоятельными.

В настоящем деле суды посчитали политической деятельностью Заявителя изложение мнения авторов Отчета по вопросам общественной жизни, принимаемых органами власти решений и порядке их реализации, рекомендации в принимаемые законы и доведение мнения до сведения широкой общественности и органов государственной власти.

13. 8 октября 2013 года, в период рассмотрения дела в суде первой инстанции, состоялось заседание Совета Заявителя (протокол № 16), на котором было принято решение о начале процедуры ликвидации Заявителя в связи с тем, что регистрация в реестре некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, несовместима с принципами, целями и задачами Заявителя в виду дискриминационного характера термина «иностранный агент». На этом же заседании Совета была сформирована ликвидационная комиссия, которую возглавила С.Б. Кулаева.

14. Решение о начале процедуры ликвидации Заявителя еще в период рассмотрения иска было принято в связи с тем, что процедура ликвидации некоммерческой организации занимает длительное время (не менее полугода). Поэтому было решено заранее начать готовиться к возможной ликвидации с тем, чтобы в случае удовлетворения иска прокурора судами двух инстанций и вступления решения суда в законную силу, иметь возможность сразу прекратить деятельность организации. В противном случае - если бы к моменту вступления решения суда о признании организации "иностранным агентом" организация бы юридически существовала и не была включена в соответствующий реестр, то руководству организации грозила бы уголовная ответственность до двух лет лишения свободы (ст.330.1 УК РФ).

15. 11 апреля 2014 года, после вступления решения суда в силу, процедура ликвидации организации была завершена Заявителем и в Единый государственный реестр юридических лиц была внесена запись о ликвидации Заявителя.

**Заявление о нарушениях Конвенции о защите прав человека и основных свобод**

**Статья 10 (во взаимосвязи со статьёй 11) Конвенции**

Российскими судами на Заявителя была возложена обязанность по регистрации в реестре некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, в связи с выражением Заявителем своего критического мнения в отношении деятельности российских органов власти (полиции и миграционной службы), а также в связи с публикацией предложений о внесении изменений в законодательство. Возложение данной обязанности представляет собой вмешательство в реализацию права Заявителя на свободу выражения мнения, а также права на объединение, поскольку в результате включения в указанный открытый реестр Заявитель будет идентифицироваться своими целевыми группами, а также иными лицами, включая государственные органы, в качестве «иностранного агента». Данный статус, учитывая историю борьбы с «иностранными» идеями в Советском Союзе и негативную коннотацию самого термина «агент», неизбежно приведет к тому, что деятельность Заявителя будет рассматриваться как направленная на отстаивание чуждых России интересов за иностранные деньги, что несовместимо с целями деятельности Заявителя. Так, 13 декабря 2013 года, уже на следующий день после решения районного суда, признавшего АДЦ «Мемориал» «иностранным агентом», власти Новгородской области отменили предварительно согласованный Круглый стол по проблемам школьного образования цыганских детей, который должен был состояться в городе Чудово. Кроме того, Заявитель должен указывать на всех своих публикациях на то, что они изданы организацией – «иностранным агентом».

Включение Заявителя в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, является не просто формальностью, а налагает на организацию дополнительные, в том числе финансовые, обязанности: обязанность проводить аудит годовой бухгалтерской (финансовой) отчётности (абзац первый части 1 статьи 32 Закона «О некоммерческих организациях») с представлением аудиторского заключения в минюст (абзац первый части 3 статьи 32 Закона «О некоммерческих организациях»), учащённое, по сравнению с иными некоммерческими организациями, и под угрозой санкции статьи 19.7.5-2 КоАП РФ предоставление отчётности в уполномоченный орган (часть 3 статьи 32 Закона «О некоммерческих организациях»), а также публикацию этой отчётности для всеобщего сведения (часть 3.2 статьи 32 Закона «О некоммерческих организациях»). Кроме того, в отношении некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, шире перечень оснований для проведения внеплановой проверки (пункт 4.6 статьи 32 Закона «О некоммерческих организациях»). Невыполнение некоммерческой организацией обязанности по подаче соответствующего заявления о ее включении в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функцию иностранного агента, а также невыполнение обязанности о соответствующей маркировке издаваемых ею материалов, может повлечь административную ответственность для самой организации в виде штрафа до пятисот тысяч рублей (ст. 19.34 Кодекса об административных правонарушениях РФ), и административную или уголовную ответственность для ее руководителя (ст. 330.1 Уголовного кодекса РФ).

Заявитель допускает, что указанное вмешательство в осуществление его права на свободу слова и свободу объединений преследовало законную цель - осуществления контроля общества и государства за расходованием средств, получаемых негосударственными организациями из иностранных источников. Однако такое вмешательство не является необходимым в демократическом обществе по смыслу статей 10 и 11 Конвенции, поскольку законодательство о некоммерческих организациях еще до введения статуса «иностранного агента» содержало механизмы, позволявшие государству и обществу осуществлять контроль за получением и расходованием некоммерческими организациями денежных средств, включая получаемые из иностранных источников: в частности, предусмотрена обязанность некоммерческих организаций подавать в минюст и публиковать на общедоступном ресурсе в сети Интернет отчеты о своей деятельности, включая об источниках финансирования и осуществляемых программах (пункты 3 и 3.2 ст. 32 Закона «О некоммерческих организациях» в редакции до принятия оспариваемых законоположений). В связи с этим введение статуса организации, выполняющей функции иностранного агента, не является необходимым средством достижения указанной цели контроля, а фактически преследует цель стигматизации некоммерческих организаций, получающих иностранные деньги, путем их выделения в категорию «иностранных агентов».

Равным образом оспариваемое вмешательство не является соразмерным преследуемой цели, поскольку фактически вынуждает негосударственную организацию либо отказаться от высказывания своего мнения под угрозой административной ответственности в ее отношении и административной или уголовной ответственности в отношении ее руководителя, либо принять стигматизирующий термин «иностранный агент» и тем самым лишиться возможности эффективно осуществлять свою благотворительную и иную деятельность. В ситуации Заявителя вмешательство властей в свободу слова привело к вынужденной ликвидации Заявителя как юридического лица, поскольку Заявитель, основываясь на изучении отношения своих целевых групп, государственных органов, а также общества в целом, посчитал, что осуществление своей деятельности в статусе «иностранного агента» будет неэффективным и несовместимым с его уставом и теми ценностями, которые он отстаивает.

**Нарушение статьи Статья 14 (во взаимосвязи со статьями 10 и 11) Конвенции**

Заявитель полагает, что АДЦ «Мемориал» стал жертвой дискриминации в отношении защищаемых Конвенцией прав на свободу слова и на свободу ассоциации (статьи 10 и 11 Конвенции). В настоящем деле разница в обращении с Заявителем, по сравнению с другими некоммерческими организациями, получающими иностранное финансирование, связана с тем, что, во-первых, Заявитель высказывал критику, а не одобрение политики российских властей и, во-вторых, с тем, что опубликованный Заявителем Отчет, содержавший указанную критику, касался определенных уязвимых социальных групп (цыгане, мигранты и ЛГБТИ), Таким образом, разница в обращении обусловлена характером тех убеждений и защитой определенных особо уязвимых и дискриминируемых властями групп, права которых отстаивает и защищает Заявитель, что является запрещенным основанием для дискриминации по смыслу ст. 14 Конвенции.

Различное обращение является дискриминационным, если оно не имеет объективного и разумного обоснования; другими словами, когда оно не преследует легитимную цель либо если отсутствует разумная пропорциональность между использованными средствами и преследуемой целью (постановление Большой палаты Суда от 7 ноября 2013 года по делам № 29381/09 и 32684/09 "Vallianatos and others v. Greece", § 76).

Согласно определению некоммерческой организации, участвующей в политической деятельности, таковой признается организация, если независимо от целей и задач, указанных в ее учредительных документах, она участвует (в том числе путем финансирования) в организации и проведении политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях (абзац второй пункта 6 статьи 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях»). Из указанной нормы следует, что закон проводит различие между некоммерческими организациями в зависимости от того, какую цель преследует осуществляемая ими деятельность: организация признается участвующей в политической деятельности (вне зависимости от ее конкретных форм) только в том случае, если целью такой деятельности является воздействие на принятие государственными органами решений, направленных на *изменение* проводимой ими государственной политики. Следовательно, те некоммерческие организации, которые получают иностранное финансирование и при этом участвуют в политической деятельности, в том числе посредством проведения политических акций или формирования общественного мнения, не преследуя цель изменения проводимой государственными органами политики, не рассматриваются в качестве организаций, выполняющих функции иностранного агента.

Между тем, из обстоятельств настоящего дела следует, что Заявитель был признан организацией, выполняющей функции иностранного агента, исключительно по той причине, что он негативно высказывался о государственной политике Российской Федерации, касавшейся дискриминируемых социальных групп, чьи интересы отстаивает Заявитель. Так, из иска прокурора прямо усматривается, что именно негативная оценка Заявителем российского законодательства и деятельности российских правоохранительных органов в отношении цыган, меньшинств в ЛГБТИ послужила поводом для признания деятельности Заявителя политической (страницы 2-3 искового заявления).

Таким образом, национальные власти проводят различие между организациями, лояльными в своих высказываниях по отношению к действиям государства, и теми, кто критикует такие действия. Такая разница в обращении не имеет разумного и объективного обоснования, поскольку затрагивает саму суть права на свободу слова и, следовательно, представляет собой дискриминацию Заявителя по признаку его убеждений и по признаку защиты Заявителем определенных, негативно воспринимаемых государством социальных групп – цыган, мигрантов и ЛГБТИ.

В деле «Алексеев против России» (постановление от 21.10.2010 года, жалобы N 4916/07, 25924/08 и 14599/09 «Alekseev v.Russia») было установлено, что основной причиной принятия решения о запрете проведения мероприятий, организованных заявителем, явилось несогласие властей с проведением демонстраций, которые они рассматривали как пропаганду гомосексуальности (§ 77 - 78 и 82 данного Постановления). Тем самым была доказана дискриминация ЛГБТ в РФ. В настоящем деле Заявитель подвергается дискриминации, поскольку, опубликовав правозащитный Отчет, Заявитель встал на защиту дискриминируемых групп (цыгане, мигранты, активисты, ЛГБТИ). В отчете Заявитель призывает власти изменить свое отношение к данным уязвимым группам, изменить законодательство и правоприменительную практику в отношении данных уязвимых дискриминируемых групп, в том числе Заявитель просил отменить закон, запрещающий «пропаганду гомосексуализма». Именно позиция Заявителя, признающего равные права этих групп и не допускающего ущемления прав меньшинств, как и неприятие властями антигомофобных убеждений Заявителя, послужила основанием для дискриминационного отношения к Заявителю, выразившемся в обязании Заявителя зарегистрироваться в качестве «иностранного агента», и, как следствие, к прекращению деятельности организации. Таким образом, Заявитель пострадал по причине в том числе своих антидискриминационных убеждений.

Исходя из изложенного, Заявитель полагает, что в его отношении имела место дискриминация по убеждениям в связи с защитой дискриминируемых групп, так как, отстаивая в Отчете идею равенства ЛГБТИ и гетеросексуалов, отмечая наличие дискриминационного отношения властей к цыганским меньшинствам и недоверия их показаниям, описывая преследования властями политических активистов, Заявитель оказался в группе правозащитников повышенного риска репрессий в связи со своими убеждениями.

**Исчерпание на национальном уровне**

8 апреля 2014 года - апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Санкт-Петербургского городского суда.

Заявителем не подавалась кассационная жалоба на судебные акты, так как указанное средство правовой защиты, согласно сложившейся практике Суда, не является эффективным. Кроме того, Заявитель не мог подать кассационную жалобу, так как вынужден был ликвидироваться. Более того, 8 апреля 2014 г. Конституционный Суд Российской Федерации принял постановление, которым признал соответствующими Конституции положения закона об «иностранных агентах», указав при этом, что сам термин «иностранный агент» не несет в себе негативной коннотации.