

Кыргызстан: отклонить законопроект российского образца, ограничивающий деятельность некоммерческих организаций

12 июня 2023 г.

Мы, нижеподписавшиеся правозащитные организации, призываем депутатов парламента Кыргызстана отклонить находящийся на рассмотрении парламента, опасный и непродуманный законопроект о некоммерческих организациях. Данный законопроект, который в значительной степени опирается на соответствующее российское законодательство и направленный в первую очередь, на стигматизацию и ограничение деятельности организаций, финансируемых из-за рубежа, представляет собой прямую и серьезную угрозу для активного гражданского общества Кыргызстана, в частности для правозащитников и правозащитных организаций. В случае принятия, законопроект рискует свести на нет предыдущие достижения в области развития гражданского общества в стране и подорвать ключевую роль неправительственных организаций в продвижении прав человека, оказании помощи нуждающимся и осуществлении других программ в поддержку общественных интересов. Призываем международных партнеров Кыргызстана выступить против этой репрессивной законодательной инициативы, пояснив, что ее принятие противоречит международным обязательствам Кыргызстана в области прав человека и окажет негативное воздействие на программы взаимного сотрудничества и помощи.

Пакет поправок в действующее законодательство, регулирующее деятельность некоммерческих организаций, был официально внесен в парламент Кыргызстана (Жогорку Кенеш) 33 депутатами 19 мая 2023 г. Данная законодательная инициатива представляет собой обновленную версию законопроекта, впервые представленное на общественное обсуждение депутатом парламента в ноябре 2022 г. Большинство предложенных поправок идентичны положениям законопроекта об «иностранных агентах», который был инициирован депутатами парламента Кыргызстана в 2013 году, но в впоследствии был отклонен законодательным органом в 2016 г. Однако на этот раз, учитывая широкую поддержку вновь инициированного законопроекта в парламенте, представители гражданского общества опасаются, что существует серьезный риск его принятия, возможно, даже в ускоренном порядке. Рассмотрение законопроекта уже началось в парламенте, и он может быть поставлен на голосование уже в этом месяце. Закон вступит в силу, если будет принят парламентом в трех чтениях и после этого подписан президентом.

В текущем законопроекте не используется термин «иностранные агенты», однако, предлагается

ввести другой стигматизирующий ярлык для некоммерческих организаций, получающих финансовую помощь от правительств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан или других иностранных источников. Если законопроект будет принят, такие организации должны будут регистрироваться как организации, «выполняющие функции иностранного представителя», если они занимаются «политической деятельностью», термин, который широко определяется как проведение «акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики», а также «формирование общественного мнения» в таких целях. В случае отсутствия регистрации, Министерство юстиции может приостановить деятельность подобных организаций на срок до шести месяцев без решения суда.

Законопроект также вводит новые обременительные обязательства по отчетности для организаций, зарегистрированных в качестве «иностранного представителя», и наделяет Министерство юстиции полномочиями проводить как плановые, так и внеплановые проверки их деятельности, например, на основании полученной, неуточненной информации, указывающей на нарушение им национального законодательства.

В случае принятия, законопроект позволит властям произвольно дискредитировать и препятствовать деятельности некоммерческих организаций, финансируемых из-за рубежа. Из-за расплывчатости используемых в законопроекте формулировок практически любая деятельность, осуществляемая правозащитными и другими неправительственными организациями, может быть истолкована как «политическая деятельность». Например, инициативы гражданского общества по повышению осведомленности по вопросам, представляющим общественный интерес, или общественные кампании, направленные на улучшение защиты прав уязвимых групп населения или решение социальных или экологических проблем, могут рассматриваться как подпадающие под действие закона. В результате сотни правозащитных и других организаций могут столкнуться с непростым выбором: либо зарегистрироваться в качестве «иностранного представителя», либо прекратить свою деятельность, чтобы избежать ограничений и репутационного ущерба, которые повлечет за собой этот статус.

Мы обеспокоены тем, что законопроект основан на ошибочной предпосылке о том, что правозащитные и другие некоммерческие организации, стремящиеся повлиять на принятие государственными органами решений и формирование общественного мнения по вопросам, которые их беспокоят, занимаются нежелательным «политическим вмешательством». В действительности, такая деятельность является базовой задачей организаций гражданского общества. Вызывает тревогу и то, что законопроект приравнивает получение иностранного финансирования к представлению иностранных интересов и по этой причине рассматривает иностранное финансирование некоммерческих организаций как потенциальную угрозу безопасности. Это серьезное заблуждение. Правозащитные и другие неправительственные организации принимают самостоятельные решения о своей деятельности, независимо от источников финансирования, и осуществляют свою деятельность, исходя из потребностей их целевых групп.

Как подчеркнул Специальный докладчик Организации Объединенных Наций по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциаций, возможность изыскивать и получать ресурсы как из внутренних, так и из иностранных источников является неотъемлемой и жизненно важной частью права на свободу ассоциации. В настоящее время большинство правозащитных и других неправительственных организаций в Кыргызстане зависят от иностранного финансирования из-за

отсутствия возможностей финансирования на национальном уровне. Все некоммерческие организации, в том числе финансируемые из-за рубежа, уже находятся под широким государственным надзором и регулярно отчитываются о своей деятельности и финансах в различные государственные органы. Представители гражданского общества отмечали, что государственные органы и коммерческие организации также являются крупными получателями иностранной помощи в Кыргызстане, что не считается проблемой для лиц, принимающих решения.

Поскольку законопроект в значительной степени скопирован с первоначального российского закона об «иностранных агентах» 2012 г., законодателям следует принять во внимание события, произошедшие в России за последнее десятилетие, которые являются тревожным примером разрушительного воздействия такого рода законодательства. С тех пор как этот закон был впервые принят, российские власти систематически использовали его для дискредитации, преследования и подавления неправительственных организаций в рамках расширяющихся репрессий против гражданского общества, в ходе которых сотни правозащитных и других групп были признаны «иностранными агентами» и десятки были вынуждены закрыться. Российское законодательство постепенно расширялось и распространялось не только на неправительственные организации, но и на СМИ, отдельных правозащитников, юристов и журналистов, обвиняемых в осуществлении «политической деятельности» при финансировании из-за рубежа, тем самым превращая его в инструмент пресечения любой публичной критики государственной политики и социальных проблем.

Помимо того, что рассматриваемый в настоящее время в Кыргызстане законопроект создает стигматизирующий режим для контроля над организациями с иностранным финансированием, он также предусматривает чрезмерные, необоснованные и дискриминационные ограничения деятельности всех некоммерческих организаций. В частности, законопроект наделяет Министерство юстиции широкими полномочиями по надзору и вмешательству в деятельность некоммерческих групп путем запроса доступа к их внутренним документам, направления представителей для участия в их внутренних мероприятиях, проверки соблюдения ими своих уставных целей, а также вынесения письменных предупреждений с требованием устранить предполагаемые нарушения. Министерство юстиции также будет вправе снять с учета филиалы иностранных некоммерческих организаций за непредоставление требуемой информации в установленный срок или за деятельность, которая якобы не соответствует заявленным ими целям.

Законопроектом также предусмотрена уголовная ответственность за создание, руководство и участие в некоммерческой организации, деятельность которой признается причиняющей «вред здоровью граждан» или побуждающей граждан «к отказу от исполнения гражданских обязанностей или к совершению иных противоправных деяний». За эти расплывчато сформулированные правонарушения предусмотрены наказания в виде крупных штрафов или лишения свободы на срок до десяти лет, т.е. даже более суровое наказание, чем предусмотрено статьей Уголовного кодекса Российской Федерации, на которой основаны предложенные положения.

Законопроект не соответствует международным обязательствам Кыргызстана в области прав человека, в частности Международному пакту о гражданских и политических правах (МПГПП), статья 22 которого гарантирует право на свободу ассоциации. Экспертные оценки законопроекта, проведенные организациями гражданского общества, такими как Международный центр некоммерческого права (ICNL), «Правовая клиника Адилет» и «Правозащитное движение: Бир Дуйно-Кыргызстан», выявили несоответствие законопроекта применимым стандартам в области прав человека. В промежуточном заключении, опубликованном в декабре 2022 г., Бюро по

демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) пришло к выводу, что положения законопроекта (который незадолго до этого был вынесен на общественное обсуждение членом парламента) не соответствуют праву на свободу ассоциации. В частности, БДИПЧ подчеркнуло, что определение «иностранных представителей», содержащееся в законопроекте, не соответствует принципу правовой определенности и предсказуемости и тем самым допускает неограниченную свободу действий со стороны исполнительных органов. БДИПЧ также предупредило, что закон потенциально может не только стигматизировать организации гражданского общества, но и вызвать недоверие, страх и враждебность по отношению к ним.

При рассмотрении соблюдения Кыргызстаном МПГПП в октябре 2022 года Комитет ООН по правам человека раскритиковал предыдущие попытки депутатов парламента принять законодательство об «иностранных агентах» и призвал власти обеспечить, чтобы любое законодательство, регулирующее деятельность неправительственных организаций (НПО), «не приводило на практике к неоправданному контролю за деятельностью НПО или вмешательству в нее». Как государство-участник МПГПП, Кыргызстан обязан соблюдать пакт и выполнять рекомендации Комитета по правам человека. Кроме того, Кыргызстан должен эффективно выполнять свои обязательства по МПГПП в качестве бенефициара Всеобщей схемы преференций плюс (ВСП+), согласно которой Кыргызстан пользуется щедрыми торговыми преференциями с ЕС.

Законопроект также противоречит обещаниям, данным правительством Кыргызстана до его избрания членом Совета ООН по правам человека на период 2023-2025 гг., в частности обещание укрепить потенциал гражданского общества в стране.

Наши опасения по поводу законопроекта, инициированного депутатами парламента, подкрепляются тем, что он появился в контексте ухудшения ситуации со свободой слова и гражданской активности в Кыргызстане. В последние месяцы было выдвинуто несколько других законодательных инициатив, направленных на ограничение осуществления основных свобод и усиление контроля над гражданским обществом, в том числе другой законопроект о некоммерческих организациях, разработанный администрацией президента осенью 2022 г. В настоящее время данный законопроект пересматривается рабочей группой, включающей представителей как правительства, так и гражданского общества, однако существуют опасения, что он также может привести к чрезмерным ограничениям права на свободу ассоциации.

На этом фоне призываем власти Кыргызстана обеспечить, чтобы любые законодательные инициативы, затрагивающие правозащитные и другие некоммерческие организации, полностью соответствовали международным стандартам и разрабатывались в тесном сотрудничестве с представителями гражданского общества и международными экспертами. Законопроект о некоммерческих организациях, зарегистрированный в парламенте 19 мая 2023 года, не имеет места в стране, стремящейся стать частью демократического сообщества, и в его нынешнем виде должен быть отменен. Мы приветствуем тот факт, что несколько членов парламента, которые были среди инициаторов законопроекта, отказались от его поддержки и призываем других депутатов последовать их примеру. Европейский союз, его государства-члены, страны Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ) и другие международные партнеры Кыргызстана должны использовать все возможности, чтобы выразить обеспокоенность по поводу текущего законопроекта и настаивать на том, чтобы власти страны разрешили правозащитным организациям, а также другим

неправительственным группам выполнять свою законную и важную работу без неправомерного вмешательства или притеснений.

Организации, подписавшие обращение:

Международное партнерство за права человека (IPHR)

Норвежский Хельсинкский комитет

Хельсинкский фонд по правам человека

Front Line Defenders

Freedom Now

Human Rights Watch

Международная федерация за права человека (FIDH) в рамках Обсерватории по защите правозащитников

Всемирная организация против пыток (ОМСТ) в рамках Обсерватории по защите правозащитников