

Специальные докладчики ООН призвали Правительство Кыргызской Республики пересмотреть и отозвать законопроект “Об иностранных представителях”

06 октября 2023

Специальные докладчики ООН призвали Правительство Кыргызской Республики пересмотреть и отозвать так называемый законопроект “Об иностранных представителях”

Ваше Превосходительство,

Имеем честь обратиться к Вам в своем качестве Специального докладчика по вопросу о свободе мирных собраний и ассоциации, Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение и Специального докладчика по положению правозащитников в соответствии с Резолюциями Совета ООН по правам человека 50/17, 52/9 и 52/4.

В связи с этим мы хотели бы довести до сведения Правительства Вашего Превосходительства полученную нами информацию относительно предлагаемого проекта закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (Закон Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях», Уголовный кодекс Кыргызской Республики), далее именуемого «законопроектом».

Мы обращаем Ваше внимание на то, что многие положения предлагаемого законопроекта противоречат международным обязательствам Кыргызской Республики в области прав человека, включая право на свободу ассоциации, право на свободу мнений и их свободное выражение, право на недискриминацию и право на неприкосновенность частной жизни. В случае принятия данный законопроект может оказать негативное воздействие на деятельность всех некоммерческих организаций в Кыргызской Республике, ограничивая их возможности продвигать соблюдение прав человека, предоставлять социальные услуги и содействовать развитию сильного и инклюзивного общества.

Аналогичные соображения мы высказывали в предыдущих сообщениях, направленных Правительству Вашего Превосходительства в сентябре 2013 года (KGZ 2/2013), сентябре 2014 года (KGZ 5/2014), марте 2020 года (KGZ 1/2020) и январе 2022 года (KGZ 1/2020), когда мы призывали Правительство Кыргызской Республики не принимать законодательство, которое может необоснованно ограничивать право на свободу объединения.

Мы настоятельно рекомендуем Правительству Вашего Превосходительства воздержаться от принятия законопроекта в его нынешнем виде и с должным уважением призываем Правительство Вашего Превосходительства провести широкие консультации со всеми секторами гражданского общества с целью разработки нового всеобъемлющего закона,

обеспечивающего благоприятные условия для гражданского общества и отвечающего международным обязательствам в области прав человека и передовой практике.

Краткая информация

В сентябре 2013 года два депутата Жогорку Кенеша внесли в парламент проект закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» (Закон «О некоммерческих организациях», Закон «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» и Уголовный кодекс Кыргызской Республики), который в обществе получил название «Законопроект об иностранных агентах». В 2016 году после публичных дискуссий и адвокационных кампаний гражданского общества парламент отклонил законопроект в третьем чтении.

21 ноября 2022 года депутат парламента внес на общественное обсуждение проект закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики», текст которого был аналогичен тексту предыдущего законопроекта, внесенного в 2013 году, за исключением термина «иностраный агент», который был заменен на «иностраный представитель». Впоследствии этот законопроект был отозван, поскольку Закон КР «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» утратил свою юридическую силу и, соответственно, внесение изменений, связанных с этим законом, технически не представлялось возможным.

19 мая 2023 года 33 депутата внесли на общественное обсуждение проект закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» (Закон Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях» и Уголовный кодекс Кыргызской Республики). Положения данного законопроекта идентичны законопроекту, внесенному в ноябре 2022 года, за исключением норм, касающихся внесения изменений в утративший силу Закон Кыргызской Республики «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)». Законопроект прошел общественное обсуждение и в ближайшее время будет рассмотрен на заседании профильного парламентского Комитета.

Помимо вышеупомянутого законопроекта, анализ которого приводится ниже, 2 ноября 2022 г. Администрация Президента представила на общественное обсуждение проект закона «О некоммерческих неправительственных организациях». После многочисленных обращений к Президенту Кыргызской Республики со стороны гражданского общества и международных организаций его рассмотрение было отложено на неопределенный срок, а также была создана рабочая группа с целью доработки данного законопроекта.

Соответствующие международные стандарты в области прав человека

Мы с должным уважением обращаем внимание Правительства Вашего Превосходительства на соответствующие положения международного права прав человека, закрепленные в Международном пакте о гражданских и политических правах (МПГПП), к которому Кыргызстан присоединился 7 октября 1994 года. В частности, мы хотели бы обратить особое внимание на статью 19, гарантирующую право каждого человека на свободу мнений и их свободное выражение, осуществление которого является основополагающим для осуществления ряда других прав, статьи 21 и 22, гарантирующие право каждого человека на мирные собрания и свободу объединения, статью 25, поощряющую право каждого гражданина принимать участие в ведении государственных дел, и статью 17, защищающую от произвольного или незаконного вмешательства в его личную жизнь, произвольных или незаконных посягательств на его репутацию или неприкосновенность его жилища.

В соответствии со статьей 2 МПГПП государства обязаны предпринимать продуманные, конкретные и целенаправленные шаги по выполнению обязательств, признанных в Пакте, в том числе путем принятия законов или других мер, необходимых для осуществления на национальном уровне прав, закрепленных в Пакте. Государства обязаны обеспечить соответствие внутренней правовой системы договорным обязательствам и обязанностям государства.

Мы также ссылаемся на Декларацию о правах и обязанностях отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, известную также как Декларация о правозащитниках, где в статье 5 закреплено право каждого человека создавать неправительственные организации (НПО), вступать в них, участвовать в их деятельности и поддерживать с ними связь в целях поощрения и защиты прав человека и основных свобод. В статьях 16 и 18 Декларации также отмечается важная роль таких НПО в защите демократии и обеспечении основных свобод.

Сравнение законопроекта с международными стандартами в области прав человека

Ярлык «иностранный представитель»

Статья 1 законопроекта (пункты 7-9) предусматривает, что некоммерческая организация (НКО) считается выполняющей функции «инострannого представителя», если она:

«организация, созданная в Кыргызской Республике»;

«получает денежные средства и иное имущество от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц, получающих денежные средства и иное имущество от указанных источников (за исключением открытых акционерных обществ с государственным участием и их дочерних обществ) (далее - иностранные источники)»;

«участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Кыргызской Республики». (ст. 1, пп. 7-9)

Некоммерческая организация признается участвующей в политической деятельности, «...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» (ст. 1, пп. 7-9). Далее в законопроекте отмечается, что к политической деятельности, тем не менее, не относится «деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, охраны здоровья граждан, социальной поддержки и защиты граждан, социальной поддержки инвалидов, защиты материнства и детства, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, а также благотворительная деятельность» (ст. 1, пп. 7-9).

Поскольку, как нам сообщили, понятие «иностраный представитель» в Кыргызской Республике имеет определенную негативную коннотацию, мы считаем, что НКО, заклейменная как «иностраный представитель», может столкнуться с атмосферой страха и враждебности, а также с нежеланием партнеров, включая представителей государственных органов, сотрудничать с такой НКО, что создаст трудности для осуществления ее деятельности. Подобный навешанный ярлык и дополнительные обязательства по отчетности, о которых речь пойдет ниже, могут представлять собой вмешательство в реализацию права на свободу объединения и свободу выражения мнений без дискриминации, поскольку предлагаемые законопроектом изменения явно ставят в невыгодное положение НКО, получающие иностранное финансирование. В целях обеспечения соответствия международным стандартам в области прав человека такое вмешательство должно быть предусмотрено законом, должно преследовать законную цель и должно быть «необходимым в демократическом обществе».

Мы также обращаем внимание на слишком расплывчатое определение понятия «политическая деятельность» в законопроекте, что может привести к тому, что НКО будет сложно предугадать, что будет являться такого рода деятельностью в своей работе, в то же время предоставляя властям широкую свободу определять тот или иной вид деятельности как «политический». Мы бы хотели напомнить, что в соответствии с международными стандартами в области прав человека некоммерческие организации должны иметь право участвовать в общественной жизни и критиковать действия Правительства, поощрять идеи прав человека, предоставлять информацию международным организациям и участвовать в иной аналогичной деятельности¹. Несмотря на то, что НКО, выполняющим функции «иностранного представителя», прямо не запрещается участвовать в политической деятельности, основополагающее политическое право любого гражданина оказывать влияние на политику может быть ущемлено в результате принятия данного законопроекта. Например, граждане могут испытывать нежелание участвовать в деятельности НКО, выполняющей функции «иностранного представителя» и участвующей в политической деятельности, или могут опасаться вести адвокацию и продвигать деятельность такой организации в связи с риском привлечения к уголовной

ответственности в соответствии с данным законопроектом, предусматривающей штраф или лишение свободы на срок до десяти лет (ст. 2).

Аналогичным образом в законопроекте невозможно установить различие между формами «финансирования и иного имущества», к которым могут быть отнесены различные действия, включая, например, приобретение НКО компьютера у международной компании. В этой связи хотелось бы напомнить о «принципе правовой определенности», согласно которому нечетко сформулированные и/или слишком широко трактуемые законы могут привести к их произвольному применению и злоупотреблению.² Расплывчатость формулировок такого рода правонарушений повышает риск того, что их применение может нарушать принцип международного права *nullum crimen sine lege* (нет преступления, если такое деяние не запрещено законом).

Мы также хотели бы обратить внимание Вашего Превосходительства на доклад Специального докладчика по вопросу о свободе мирных собраний и ассоциации «Доступ к ресурсам», в котором разъясняется, что некоммерческие организации имеют право на свободный доступ к людским, материальным и финансовым ресурсам из внутренних, иностранных и международных источников, что является неотъемлемой частью права на свободу объединения и необходимым условием существования и эффективной деятельности любой некоммерческой организации³. Таким образом, меры, принуждающие получателей иностранного финансирования применять к себе негативный ярлык

«иностранных представителей», являются неоправданным препятствием для осуществления права на поиск, получение и использование такого финансирования⁴. Кроме того, Комитет ООН по правам человека подтвердил, что «право на свободу объединения касается не только права на создание объединения, но и гарантирует право такой некоммерческой организации свободно осуществлять свою уставную деятельность»⁵, в том числе с использованием оборудования, полученного в качестве иностранной помощи.

Обременительные обязательства по предоставлению отчетности

Мы отмечаем, что законопроект вводит широкий спектр новых обязанностей по предоставлению отчетности для НКО. Согласно новым положениям, структурные подразделения иностранных некоммерческих организаций и НКО, выполняющие функции «иностранных представителей», будут подлежать обязательному аудиту и должны будут ежегодно представлять аудиторское заключение в уполномоченные органы в дополнение к обычным требованиям, предусмотренным для НКО (ст. 1(2)). Кроме того, НКО, выполняющие функции «иностранных представителей», должны будут каждые полгода представлять в уполномоченный орган документ, содержащий отчет о деятельности и сведения о персональном составе руководящих органов, а также документы о расходовании денежных средств и использовании иного имущества, которые

необходимо будет направлять ежеквартально. НКО, выполняющие функции «иностранных представителей», также должны будут раз в полгода предоставлять в средствах массовой информации или размещать в сети

«Интернет» «отчет о своей деятельности, в том числе о своих учредителях, составе имущества, об источниках формирования и о направлениях расходования денежных средств» (ст. 1(2)).

Мы хотели бы подчеркнуть, что, хотя государства могут быть заинтересованы в установлении требований к отчетности НКО для обеспечения соблюдения законодательства, эти требования «не должны препятствовать функциональной автономии и деятельности объединений»⁷, создавая дорогостоящие и затяжные обременения. Наш предшественник отмечал, что использование «обременительных и бюрократических требований в отношении отчетности может в конечном итоге необоснованно препятствовать законной деятельности, осуществляемой объединениями»⁸. Кроме того, наш предшественник заявил, что «отчитываться ассоциации должны перед своими донорами, и в крайнем случае должны отчитываться перед государственными органами только через процедуру уведомления о получении средств и представления отчетов о состоянии своих счетов и деятельности», а также призвал государства принять меры по защите отдельных лиц и объединений от «неоправданных аудитов и других нападков, связанных с финансированием, которое они предположительно получали»⁹. Таким образом, эти новые обязательства кажутся выходящими за рамки «необходимых в демократическом обществе», и не будут соответствовать международным стандартам, закрепленным в МПГПП.

Широкий контроль

Мы отмечаем, что законопроект наделяет органы власти широкими полномочиями по контролю деятельности НКО, что может привести к практически неограниченному административному контролю над этими объединениями. Согласно новой статье 17, предлагаемой законопроектом, органы власти могут запрашивать документы, связанные с деятельностью НКО, и проверять их деятельность на соответствие деятельности, предусмотренной учредительными документами, в том числе в части использования средств. Органам власти также разрешается «проводить внеплановые проверки некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного представителя», руководствуясь рядом оснований, таких как, среди прочего, «получение информации от государственных органов, органов местного самоуправления о нарушении некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного представителя, законодательства Кыргызской Республики в сфере своей деятельности» (ст. 1(2)).

Также, законопроект наделяет государственные органы, ответственные за регистрацию некоммерческих организаций, следующими полномочиями:

запрашивать у некоммерческой организации официальные документы;

запрашивать информацию о финансово-хозяйственной деятельности некоммерческих организаций у различных государственных органов;

направлять своих представителей для участия в проводимых некоммерческой организацией мероприятиях (ст. 1(2)).

Мы хотели бы отметить, что столь широкие полномочия, предоставленные государственным органам по контролю, мониторингу и вмешательству в деятельность НКО, не могут быть оправданы международными стандартами в области прав человека. Внеплановые проверки могут представлять собой инструмент потенциального запугивания, контроля и преследования со стороны властей, который может быть использован против организаций, высказывающих критику или несогласие с действиями Правительства. Мы хотели бы напомнить, что любые формы контроля над некоммерческими организациями должны быть справедливыми, объективными и недискриминационными и не должны использоваться как предлог для подавления критики¹⁰. Кроме того, посещение собраний некоммерческих организаций, проводимых в помещениях частной собственности может напрямую затрагивать право на неприкосновенность частной жизни, закрепленное в статье 17 МПГПП.

Как отмечал предыдущий Специальный докладчик по вопросу о свободе мирных собраний и ассоциации, власти не должны иметь права выдвигать условия при принятии некоммерческой организацией каких-либо решений и осуществлении ею своей деятельности, запрашивать у некоммерческих организаций заблаговременно предоставлять ежегодные отчеты и вторгаться в помещения НКО без предварительного уведомления¹¹. Независимые органы могут иметь легитимный интерес изучать учетную документацию НКО, но такая процедура не должна быть произвольной и должна соблюдать принцип недискриминации и право на конфиденциальность, поскольку, в противном случае, она будет угрожать независимости НКО и безопасности их членов¹².

Санкции

Статья 17 законопроекта наделяет органы государственной власти, а именно Министерство юстиции, широкими полномочиями по приостановлению деятельности НКО при наличии следующих условий:

Органы власти имеют право вынести письменное предупреждение некоммерческой организации или структурным подразделениям иностранных НКО «в случае выявления нарушения законодательства Кыргызской Республики или совершения действий, противоречащих целям, предусмотренным их учредительными документами», с указанием срока его устранения, составляющего не менее месяца;

Государственные органы могут приостановить деятельность некоммерческой организации, которая не подала заявление о включении ее в реестр некоммерческих

организаций, выполняющих функции иностранного представителя, без решения суда на срок не

Там же, п. 64 более шести месяцев. В случае такого приостановления деятельности некоммерческой организации ей запрещается использовать банковские вклады, «за исключением расчетов по хозяйственной деятельности и трудовым договорам, возмещению убытков, причиненных ее действиями, уплате налогов, сборов и штрафов». (ст. 1(2)7-9).

Законопроект также устанавливает, что структурные подразделения иностранных НКО могут быть лишены регистрации, если они не предоставят в установленный срок необходимую информацию или не будут действовать в соответствии с поставленными целями. (ст. 1(2)7-9).

Мы отмечаем, что согласно законопроекту приостановление деятельности и лишение НКО регистрации производится не судебными органами, а оставлено на усмотрение органов исполнительной власти. Кроме того, если приостановление деятельности может быть обжаловано в суде, то в случае лишения регистрации структурных подразделений иностранных НКО законопроект не допускает обжалования, что противоречит праву на эффективное средство правовой защиты, предусмотренному статьей 2 МПГПП.

В соответствии с международным правом прав человека, приостановление или принудительное лишение регистрации НКО накладывает серьезные ограничения на свободу объединения, и должны быть допустимы только при наличии ясной и неотвратимой угрозы вопиющего нарушения национального законодательства. . Такие меры должны быть строго соразмерны преследуемой законной цели и могут быть применимы исключительно в тех случаях, когда более мягкие меры не будут достаточны. Кроме того, подобные жесткие меры должны приниматься только независимыми и беспристрастными судами, и должно быть предоставлено право обжаловать решения таких судов.¹³

Мы также отмечаем, что законопроект может серьезно повлиять на финансовые операции иностранной некоммерческой организации, а значит, и на ее внутреннюю работу и деятельность, в силу следующего положения:

«В целях защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны и безопасности государства, нравственности, здоровья, прав и свобод других лиц, уполномоченный орган вправе вынести структурному подразделению иностранной некоммерческой организации мотивированное решение о запрете направления денежных средств и иного имущества определенным получателям указанных средств и иного имущества» (ст. 1(2)7-9).

Как заявил бывший Специальный докладчик по вопросу о свободе мирных собраний и ассоциации государства не могут вольно трактовать международные обязательства по

ограничению права на свободу объединения, включая в них такие обоснования, как «интересы национальной или общественной безопасности» или «общественный порядок»¹⁴. Таким образом, мы хотели бы еще раз подчеркнуть, что утверждение о том, что «национальная безопасность находится под угрозой, когда НКО получает финансирование из иностранного

Уголовная ответственность

Хотелось бы отметить предусмотренные законопроектом изменения в статью 259 Уголовного кодекса, которые предусматривают следующие виды уголовной ответственности и лишения свободы для представителей НКО:

Штраф в размере от 50 тыс. до 100 тыс. сомов (от 563 до 1127 долларов США) или лишение свободы на срок до пяти лет за создание иностранной НКО, иной НКО или структурного подразделения иностранной НКО, деятельность которых «сопряжена с насилием в отношении граждан или иным причинением вреда их здоровью либо с побуждением граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей или совершению иных противоправных действий, а равно руководство таким объединением, организацией либо структурным подразделением».

Штраф в размере от 100 000 до 200 000 сомов (от 1 127 до 2 254 долларов США) или лишение свободы на срок до десяти лет за «активное участие в деятельности таких объединений», указанных в предыдущем пункте, а также «за пропаганду деяний таких организаций» (ст. 2).

Мы хотели бы напомнить Правительству Вашего Превосходительства о принципе «правовой определенности» в международном праве. Такая общая и расплывчатая формулировка не позволяет понять, в каких случаях будет считаться, что НКО «подстрекает» граждан, что понимается под «пропагандой деяний», под «другими противоправными действиями» и что включено в понятие «гражданские обязанности». Мы отмечаем, что данная редакция статьи не будет соответствовать критерию «предписано законом», как это требуется согласно международного права в области прав человека.

Заключительные замечания

Обеспечение и защита права на свободу объединения является ключевым условием для эффективного ответа на вызовы, стоящие перед Кыргызской Республикой. Это право жизненно важно для реализации широкого спектра других прав, включая гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права. Эти права являются важнейшими составляющими демократического общества, позволяющими ему реагировать на нужды, недовольства, права и желания своего населения¹⁶. Таким образом, необоснованное и чрезмерное ограничение доступа НКО к ресурсам не только

сказывается на их операционных возможностях, но и оказывает пагубное воздействие на сообщества, интересам которых они служат¹⁷.

Мы хотели бы обратить внимание Правительства Вашего Превосходительства на то, что государства несут основную ответственность и обязаны защищать, поощрять и реализовывать все права человека и основные свободы, принимая необходимые меры для создания социальных, экономических, политических и других условий и правовых гарантий, необходимых для того, чтобы все лица, находящиеся под их юрисдикцией, индивидуально или коллективно, могли пользоваться этими правами и свободами на практике.

По этим причинам мы призываем Правительство Вашего Превосходительства повторно рассмотреть и отозвать законопроект в его нынешнем виде. Мы также призываем Парламент инициировать широкие и инклюзивные диалоговые процессы и содержательные консультации с гражданским обществом и другими заинтересованными сторонами, чтобы лучше понять роль НКО, характер их работы, многообразие сектора, а также их потребности и обеспокоенности. Это позволит разработать новое, менее ограничительное, более инклюзивное и благоприятное законодательство, поощряющее важную работу НКО и других объединений и обеспечивающее защиту прав граждан и бенефициаров в соответствии с конституционными и международными обязательствами Кыргызской Республики в области прав человека.

Мы готовы оказать дальнейшую техническую помощь по вопросам, рассматриваемым в настоящем сообщении, если Правительство Вашего Превосходительства сочтет это необходимым и обратится с соответствующей просьбой.

Поскольку в соответствии с мандатом, предоставленным нам Советом по правам человека, мы должны стремиться разьяснять вопросы, поставленные перед нами, мы были бы признательны за Ваши замечания по следующим вопросам:

Просьба предоставить любую дополнительную информацию и/или комментарии к вышеупомянутому анализу.

Просьба указать, какие меры будут приняты, чтобы обеспечить соответствие законодательной базы, регулирующей деятельность местных и международных НКО в Кыргызстане, обязательствам Правительства Вашего Превосходительства по международному праву в области прав человека, в частности, статье 22 МПГПП.

Просьба указать, какие меры приняло или примет Правительство Вашего Превосходительства с целью проведения широких консультаций с гражданским обществом, включая объединения меньшинств и женские группы, по вопросам разработки нормативно-правовой базы для НКО в Кыргызстане.

Просьба предоставить более подробную информацию о мерах, которые планирует принять Правительство Вашего Превосходительства с целью обеспечения независимости

органа контроля за деятельностью НКО и недопущения его неограниченных полномочий. Просим также сообщить, какие меры защиты будут введены для обеспечения того, чтобы меры, принимаемые этим органом, являлись необходимыми и соразмерными в демократическом обществе, а также предусмотрены ли механизмы обжалования в компетентном, независимом и беспристрастном судебном органе.

Просьба пояснить, какие меры были приняты для того, чтобы все правозащитники в Кыргызской Республике могли осуществлять свою мирную и законную деятельность, не опасаясь судебных преследований или иных ограничений.

Данное обращение, являющееся комментарием к находящемуся на рассмотрении или недавно принятому законодательству, нормативным актам или политике, а также любой ответ, полученный от Правительства Вашего Превосходительства, будут обнародованы через 48 часов на вебсайте в разделе сообщений Специальных процедур Совета ООН по правам человека. Впоследствии они также будут включены в регулярный доклад, который будет представлен Совету ООН по правам человека.

Пожалуйста, примите, Ваше Превосходительство, заверения в нашем высоком уважении.

Клеман Ньялетсossi Вуль

Специальный докладчик по вопросу о свободе мирных собраний и ассоциации

Ирен Хан

Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение

Мэри Лоулор

Специальный докладчик по положению правозащитников