
Президенту Европейского Совета Шарлю Мишелю
Верховному представителю ЕС по иностранным делам и политике безопасности Жозепу Боррелю
Комиссару ЕС по торговле Валдису Домбровскису
Членам Рабочей группы по Восточной Европе и Центральной Азии (COEST) Совета по иностранным
делам ЕС
Министерствам иностранных дел стран-членов ЕС
Членам Европейского Парламента

Копия:

Специальному представителю ЕС по Центральной Азии Терхи Хакале
Делегации ЕС в Кыргызской Республике

Брюссель, 13 февраля 2024 г.

Тема: Необходимость усиленных и решительных действий ЕС по поддержке гражданского общества Кыргызстана в связи с законопроектом об «иностранных представителях», который находится на рассмотрении в парламенте

Уважаемые представители, институты и государства-члены ЕС,

Мы обращаемся к вам от имени коалиции восьми международных правозащитных организаций по поводу беспрецедентных угроз, с которыми в настоящее время сталкивается гражданское общество в Кыргызстане. Проект закона об «иностранных представителях», который опирается на аналогичное российское законодательство, планируется рассмотреть во втором чтении в парламенте 14 февраля 2024 года. Этот законопроект может иметь потенциально разрушительные последствия для гражданского общества страны, включая правозащитные группы, независимые информационные ассоциации и другие некоммерческие организации. Поскольку лица, принимающие решения в Кыргызстане, похоже, намерены продвигать эту ошибочную и опасную законодательную инициативу дальше, гражданское общество в стране рассчитывает на решительную поддержку со стороны международного сообщества.

Учитывая приверженность ЕС продвижению прав человека, верховенства закона и развитию гражданского общества в Кыргызстане, его поддержка особенно важна. Поэтому, приветствуя

активную позицию ЕС по проекту закона об «иностранных представителях» и обеспокоенность, озвученную им как [публично](#), так и непублично, мы призываем вас и дальше активизировать действия, и принять все возможные меры, чтобы предотвратить окончательное одобрение и исполнение законопроекта. По нашему мнению, на карту поставлено будущее гражданского общества в Кыргызстане, а также репутация ЕС как защитника своих собственных ценностей в рамках партнерства с Кыргызстаном и другими странами региона, в период [углубления связей](#) между ЕС и Центральной Азией. Принятие этого законопроекта, вероятно, также повлияет на ситуацию гражданского общества в других странах Центральной Азии, а поэтому представляет собой вопрос регионального значения.

Законопроект об «иностранных представителях», который был впервые [инициирован](#) в ноябре 2022 г., продвинулся в парламенте, несмотря на резкую критику со стороны гражданского общества, международных экспертов и представителей международного сообщества. Принятый парламентом в первом чтении 25 октября 2023 года, законопроект получил одобрение парламентского комитета по конституционному законодательству на важных слушаниях 23 января 2024 года, что открыло путь к его окончательному принятию парламентом. Законопроект должен был быть рассмотрен парламентом во втором чтении 7 февраля 2024 года. В итоге чтение было отложено, а законопроект был [возвращен](#) в комитет по техническим причинам. Теперь второе чтение запланировано на 14 февраля 2024 года. Если законопроект будет принят парламентом как во втором, так и в третьем чтении, он будет отправлен на подпись президенту.

Последняя версия законопроекта, [опубликованная](#) на сайте парламента накануне запланированного второго чтения, остается по своей сути репрессивной. Внесенные поправки не улучшили ограничительный характер законопроекта. В соответствии с законопроектом, неправительственные организации (НПО), которые получают любую поддержку от иностранных источников и участвуют в широко определяемой политической деятельности, должны будут зарегистрироваться в качестве «иностранных представителей» – крайне стигматизирующий и дискредитирующий ярлык, который подразумевает, что НПО служат иностранным интересам и не работают на благо своих целевых сообществ или своей страны. Основная деятельность НПО, такая как организация публичных дебатов, мирных собраний или других публичных мероприятий; публикация обращений, юридических заключений или комментариев по вопросам государственной политики; а проведение социологических исследований или опросов общественного мнения и также повышение осведомленности общественности будет классифицироваться как политическая деятельность, если они будут истолкованы как попытки повлиять на принятие общественных решений, политику или мнение.

Лица, зарегистрированные в качестве «иностранных представителей», будут включены в отдельный публичный реестр и будут обязаны использовать этот негативный ярлык в любых материалах, которые они производят и распространяют. К группам, не прошедшим регистрацию, могут быть применены строгие санкции: Минюст может приостановить их деятельность на срок до шести месяцев без разрешения суда, а после этого потребовать от суда закрыть организацию.

Согласно закону, властям также будут предоставлены широкие полномочия по надзору за деятельностью НПО, в том числе путем доступа к их внутренним документам, посещения любых их мероприятий и проведения проверок соблюдения ими собственного устава и использования ими

денежных средств и имущества. Кроме того, закон введет новые положения Уголовного кодекса, согласно которым представители НПО могут быть приговорены к тюремному заключению на срок до пяти лет, если будут признаны виновными в осуществлении деятельности, наносящей существенный вред правам граждан, обществу или государству, либо побуждающей граждан отказываться от исполнения гражданских или служебных обязанностей. Эти расплывчато сформулированные положения, нарушающие принцип правовой определенности, могут быть использованы произвольно и избирательно против представителей НПО, которые власти считают неудобными, например, в силу их деятельности по разоблачению коррупции или неправомерных действий государственных чиновников, требованию прозрачности государственных расходов или поощрению граждан выступать против правительственных инициатив, которые противоречат международным стандартам в области прав человека.

В случае окончательного одобрения новый закон вступит в силу очень быстро: через 10 дней после его официальной публикации, при этом у правительства будет только один месяц на разработку процедур его реализации. Эти процедуры могут быть разработаны без каких-либо консультаций с общественностью.

Эксперты по правам человека, как на национальном, так и международном уровне, пришли к выводу, что законопроект противоречит международным обязательствам Кыргызстана в области прав человека. В [совместном письме](#), направленном правительству Кыргызстана в октябре 2023 года, три специальных докладчика ООН заявили, что законопроект неоправданно ущемляет право НПО искать, получать и использовать финансирование для своей работы, которое является неотъемлемой частью свободы объединений и имеет решающее значение для их существования и деятельности. Эксперты также раскритиковали тот факт, что законопроект наделяет власти чрезмерно широкими и неоправданными полномочиями по контролю, мониторингу, вмешательству и приостановлению деятельности НПО. Представитель Верховного комиссара по правам человека [отметил](#), что уголовное преступление, предусмотренное законопроектом, является «неточным, широким и открытым для субъективной интерпретации» и «может привести к выборочному преследованию законной защиты прав человека».

В комментариях, [опубликованных](#) 7 февраля 2024 года, директор Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ) и Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ предупредили, что законопроект окажет «чрезвычайно негативное влияние на гражданское общество, правозащитников и средств массовой информации» в Кыргызстане и введет «почти тотальный государственный контроль над правом на свободное выражение мнений представителей гражданского общества и представителей средств массовой информации». В более раннем [заключении](#), подготовленном по запросу Омбудсмана Кыргызстана, БДИПЧ установило, что предлагаемые положения несовместимы с правом на свободу объединений, среди прочего, поскольку они предоставляют властям «неограниченную свободу действий» в применении ярлыка «иностранный представитель» и могут использоваться для стигматизации, запугивания и преследования организаций, осуществляющих законную деятельность. В заключении также упоминается [решение](#) Европейского суда по правам человека, который считает законодательство в стиле «иностранных агентов» несовместимым с правом на свободу объединений.

Инициаторы законопроекта об «иностранных представителях» утверждали, что он направлен на обеспечение прозрачности деятельности НПО. Однако согласно международным стандартам по правам человека, это не является законным основанием для введения чрезмерных ограничений в отношении НПО. Также очевидно, что это не истинная цель законопроекта. Согласно действующему законодательству, все НПО, в том числе организации, финансируемые из-за рубежа, уже подвергаются тщательному государственному надзору и регулярно отчитываются о своей деятельности и финансах в различные государственные органы. Поправки к закону о некоммерческих организациях, принятые в 2021 году, обязывают НПО ежегодно предоставлять подробную информацию об источниках финансирования, использовании средств и активов для публикации на сайте налоговой службы. Таким образом, эта информация уже общедоступна.

Вместо этого, законопроект об «иностранных представителях», похоже, был разработан в первую очередь как инструмент давления на группы, которые контролируют и оценивают государственную политику и законодательство, критикуют недостатки в них и выступают за улучшения. Сторонники закона проводили организованные клеветнические кампании против правозащитников, независимых журналистов и других представителей гражданского общества, изображая их как угрозу национальной безопасности и обвиняя их в пропаганде ценностей, которые якобы «чужды» национальным традициям и менталитету. Правительственные чиновники, в том числе президент Садыр Жапаров, также пренебрежительно **называли** финансируемые из-за рубежа НПО «грантоедомы» и обвиняли их в том, что они делятся «недостовой» информацией о ситуации в стране с донорами.

Однако, продвигая законопроект об «иностранных представителях», власти оказывают гражданам медвежью услугу. Вместо того, чтобы повысить прозрачность НПО, законопроект подрывает важную роль гражданского общества не только в оказании помощи государственным органам по поддержке уязвимых групп населения, но и в продвижении прозрачности и подотчетности государственного сектора. Наблюдательные организации уже **предупредили** о значительном снижении прозрачности правительства в Кыргызстане, что предотвращает разоблачение правонарушений и увеличивает риск коррупции. Это негативно влияет на инвестиции, в том числе иностранные, а также на экономический рост и благосостояние страны.

Законопроект является частью **более широкой, тревожной тенденции**, в рамках которой власти Кыргызстана активизировали усилия по подавлению свободы слова, доступа к информации и гражданской активности, в том числе посредством других ограничительных законодательных инициатив, направленных на НПО и СМИ, **рейдов и давления** на независимые СМИ, а также произвольные аресты и уголовное преследование откровенных журналистов, блоггеров и активистов. Решение суда на прошлой неделе о **закрытии** независимой медиа-организации Kloop, продолжающееся уголовное **расследование** против новостного сайта 24.kg, офис которого был опечатан, а также **недавний арест** 11 действующих и бывших сотрудников проекта Temirov Live, известного разоблачением коррупции высокопоставленных лиц - вызывают особую озабоченность. Проект закона о СМИ, который также находится на рассмотрении в парламенте, **значительно расширит** государственный контроль над СМИ и затруднит работу независимых СМИ в стране.

В этом контексте законопроект об «иностранных представителях» вызвал широкое беспокойство среди групп гражданского общества в Кыргызстане, которые вынуждены задуматься о последствиях в случае вступления закона в силу, возможно уже этой весной. Сотни, если не тысячи организаций, получающих финансирование из-за рубежа и занимающихся законной и значимой деятельностью, направленной на поддержку общественного диалога, улучшение национального законодательства, государственной политики и защиту прав человека, должны будут принять решение: регистрироваться ли в качестве «иностранных представителей» и подвергаться стигматизации и чрезмерному государственному контролю, отказываться делать это и рисковать приостановкой и возможной ликвидацией, либо предварительно прекратить свою деятельность.

В Российской Федерации закон об «иностранных агентах» впервые был принят в 2012 году, впоследствии сфера его применения неоднократно расширялась. Российский опыт представляет собой тревожный пример пагубного воздействия такого рода законодательства. Российские власти систематически использовали закон об «иностранных агентах» для дискредитации, преследования и замалчивания НПО, при этом сотни групп и активистов, занимающихся правами человека, окружающей средой, мониторингом выборов, борьбой с коррупцией и другими важными вопросами, [были внесены](#) в список «иностранных агентов» в рамках расширяющихся репрессий, которые [привели к разрушению](#) гражданского общества страны.

Поэтому на этом критическом этапе, когда проект закона об «иностранных представителях» близок к окончательному одобрению, мы призываем чиновников, институты и государства-члены ЕС встать на защиту гражданского общества Кыргызстана и принять все возможные меры, чтобы Кыргызстан не встал на тот же трагический путь, что и Россия. Мы призываем вас напомнить правительству Кыргызстана о том, что вопросы прав человека представляют собой вопросы, вызывающие [прямую и законную международную озабоченность](#), и использовать доступные средства воздействия для усиления вашего послания по проекту закона об «иностранных представителях», а также более широкой кампании против гражданского общества и СМИ в Кыргызстане (которая была описана выше). В частности, мы настоятельно призываем вас рассмотреть следующие шаги:

- **Приостановление торговых преференций Кыргызстана в рамках Всеобщей системы преференций плюс (ВСП+) ЕС, которая позволяет стране платить нулевые таможенные пошлины на большинство товаров, экспортируемых в ЕС, в обмен на ратификацию и эффективное выполнение [27 международных конвенций по правам человека](#).** В недавнем [отчете](#) Европейской комиссии о мониторинге ВСП+ по Кыргызстану подчеркивалось сужение пространства для гражданского общества как ключевая проблема, вызывающая обеспокоенность, и содержался призыв властям принять меры по приостановлению этой негативной тенденции в свете обязательств страны по Международному пакту о гражданских и политических правах (МПГПП). Однако ЕС также должен четко донести до властей Кыргызстана, что принятие мер, наносящих дальнейший ущерб пространству гражданского общества, в частности путем принятия и реализации законопроекта об «иностранных представителях», может привести к переоценке и приостановлению торговых преференций страны. Поскольку законопроект далеко не соответствует стандартам МПГПП (включая статьи 22, 21, 19, 25 и 26, которые защищают

свободу ассоциаций, собраний и выражения мнений, право принимать участие в общественных делах и право на недискриминацию), такой шаг был бы уместным и оправданным и продемонстрировал бы правительству Кыргызстана, что несоблюдение обязательств по ВСП+ не останется без последствий, в соответствии с рекомендациями, содержащимися в [резолуции](#) Европейского парламента по Кыргызстану, принятой в июле 2023 года.

- **Отсрочку подписания и ратификации Соглашения о расширенном партнерстве и сотрудничестве ЕС-Кыргызстан (СРПС), которое заменит действующее в настоящее время Соглашение о партнерстве и сотрудничестве и значительно углубит политические и экономические связи.** Ожидается, что соглашение, инициализированное в 2019 году, будет [подписано](#) в ближайшее время. После этого, его можно будет применять на временной основе до окончательной ратификации. Учитывая сильный акцент СРПС на общих ценностях, демократии, верховенстве закона и правах человека, подписание этого соглашения в то время, когда продвигается законопроект об «иностранных представителях» и наблюдается увеличение репрессий против гражданского общества, может послужить неправильным сигналом для правительства Кыргызстана.
- **Принятие других конкретных мер, чтобы продемонстрировать, что сотрудничество ЕС-Кыргызстан не может продолжаться так, как раньше, если законопроект об «иностранных представителях» будет продвигаться, а текущая кампания против независимого гражданского общества и СМИ продолжится.** Такие меры могут включать приостановку запланированных совместных мероприятий и инициатив с правительством, замораживание финансовых средств, выделенных на поддержку правительственных программ, а также приостановку выдачи шенгенских виз лицам, принимающим решения, участвующим в разработке и поддержке законопроекта, к чему ранее [призывали](#) представители местного гражданского общества. Признавая, что сотрудничество ЕС с Кыргызстаном является многогранным и служит различным целям, мы считаем, что крайне важно, чтобы ЕС обеспечил, чтобы вопросы прав человека были поставлены в центр всего его взаимодействия с правительством, и чтобы ЕС ясно дал понять, что реализация подобных инициатив, как закон об «иностранных представителях», противоречит его фундаментальным ценностям и приоритетам партнерства с Кыргызстаном и приводит к негативным последствиям для взаимоотношений. Как вы знаете, [Стратегия ЕС по Центральной Азии](#) предусматривает, что ЕС будет продвигать права человека, уделяя особое внимание обеспечению свободы объединений и «благоприятной правовой и политической среды для гражданского общества» как ключевого условия устойчивого развития в Кыргызстане и других странах Центральной Азии.

Благодарим Вас за внимание к пунктам, изложенным в настоящем письме.

С уважением,

Международное партнерство за права человека (IPHR, Бельгия)

Норвежский Хельсинкский комитет

Civil Rights Defenders (Швеция)

Организация «Человек в беде» (Чешская Республика)

Хельсинкский фонд по правам человека (Польша)

Front Line Defenders (Ирландия)

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

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