

ARTICLE 19

Кыргызстан: Закон «О Противодействии Экстремистской Деятельности»

Legal analysis

Краткое содержание

В ноябре 2015 г. АРТИКЛЬ 19 дал оценку Закону Кыргызской Республике «О Противодействии Экстремистской Деятельности» (далее Закон). Правовая оценка Закона была предпринята в связи с недавним предложением, инициированным Министерством Транспорта и Коммуникаций, о внесении поправок в Закон. В настоящий момент, поправки в Закон обсуждаются в рабочей группе с участием многочисленных правительственных учреждений и институтов гражданского общества. Предложение об обновлении Закона поступает в условиях роста международной и национальной обеспокоенности усилением радикализации и насильственного экстремизма в стране, сопровождаемая данными об участии граждан Кыргызстана в военных действиях ДАИШ (или так называемом Исламском Государстве).

Согласно Министерству Транспорта и Коммуникаций, Закон должен быть изменен для того чтобы обозначить четкие процедуры для блокировки Интернет ресурсов, содержащих материалы экстремистского характера. В заявлении, опубликованном на их веб-сайте, Министерство выразило озабоченность тем, что Интернет позволяет быстрое и анонимное распространение информации широкому кругу пользователей, что делает его уязвимым для злоупотребления со стороны разрушительных и экстремистских сил. В то же время, отсутствие единой правоприменительной практики, различия в понимании и интерпретации Закона государственными институтами стали причинами для необоснованных закрытий нескольких вебсайтов без решения суда. Целью данного анализа является оказание содействия рабочей группе в реформировании закона в соответствии с международными стандартами.

В своем анализе АРТИКЛЬ 19 пришел к выводу, что в Законе используется чрезмерно расплывчатый язык, что позволяет налагать диспропорциональные ограничения на свободу выражения, свободу мирных собраний и ассоциаций, и свободу вероисповедания. В частности, Закон не в состоянии дать достаточно четкое определение «экстремизму». Между тем, Закон содержит в себе язык заимствуемый из определений терроризма, дискриминации, разжигания ненависти или насилия на основании дискриминации и не предоставляет четких определений ни к одному из указанных терминов.

Учитывая широкие полномочия органов власти и судов по ликвидации НПО и религиозных организаций, которые представляются нам как главные мишени для государства, Закон несомненно будет иметь негативные последствия на свободу выражения. Сложно не заметить, что принятие данного Закона является незаконной попыткой Кыргызского правительства ограничить гражданское пространство и избавиться от голосов групп меньшинств. В связи с этим, мы рекомендуем переписать Закон полностью.

Рекомендации:

Закон должен быть снят с правоприменительной практики и составлен вновь в полном объеме в соответствии с международными стандартами в области свободы выражения.

Содержание

Введение	4
Международные стандарты свободы выражения	5
Защита свободы выражения в рамках международного права	5
Ограничения свободы выражения	6
Экстремизм в рамках международного права	8
Отсутствие утвержденного определения	8
Терроризм и подстрекательство к актам терроризма	9
Запрет подстрекательства к дискриминации, враждебности или насилию	10
Анализ	11
Расплывчатые определения	11
Неопределенность основных задач и стратегии	12
Неуместное и необоснованное использование предостережений	14
«Объявление предостережения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности» - Статья 6	14
Предостережение о недопустимости экстремистской деятельности – Статья 7	14
Предупреждение о недопустимости распространения экстремистских материалов - Статья 8	15
Несоразмерные ограничения на свободу выражения	16
Ликвидация и/или приостановление организаций, участвующих в экстремистской деятельности – Статьи 9 -10	16
Ограничения на распространение «экстремистских» материалов - Статьи 11, 12 и 13	17
Ограничения права на протест	19
Ограничения на иностранные НПО и организации, считающиеся вовлеченными в экстремистскую деятельность	19
Другие ограничения	19
Об АРТИКЛЬ 19	20

Введение

В ноябре 2015 г. АРТИКЛЬ 19 дал оценку Закону Кыргызской Республике «О Противодействии Экстремистской Деятельности».¹ Поправки к Закону были инициированы Министерством Транспорта и Коммуникаций по запросу правительства, и в настоящий момент, обсуждаются в рабочей группе с участием Министерства Транспорта и Коммуникаций, Министерства Внутренних Дел, Государственного Комитета Национальной Безопасности, Государственной Комиссии по Делах Религий и Генпрокуратуры, а также институтов гражданского общества. Предложение об обновлении Закона поступает в условиях роста международной и национальной обеспокоенности усилением радикализации и насильственного экстремизма в стране, сопровождаемая данными об участии граждан Кыргызстана в военных действиях ДАИШ (или так называемом Исламском Государстве).

Согласно Министерству Транспорта и Коммуникаций, Закон должен быть изменен с тем, чтобы определить четкие процедуры для блокировки Интернет ресурсов, содержащих материалы экстремистского характера. В заявлении, опубликованном на их веб-сайте, Министерство выразило озабоченность тем, что Интернет позволяет быстрое и анонимное распространение информации широкому кругу пользователей, что делает его уязвимым к злоупотреблению со стороны разрушительных и экстремистских сил.² В то же время, отсутствие единой правоприменительной практики, различия в понимании и интерпретации закона государственными институтами стали причинами инцидентов необоснованного закрытия нескольких вебсайтов без решения суда. Целью данного анализа является оказание содействия рабочей группе в реформировании закона в соответствии с международными стандартами.

Анализ АРТИКЛЬ 19 основан на международных стандартах свободы выражения. В частности, мы иллюстрируем подход международного права к вопросу «экстремизма». Анализ так же показывает несостоятельность Закона с точки зрения этих стандартов. Таким образом, наше заключение: Закон должен быть переписан полностью.

Мы призываем рабочую группу рассмотреть проблемы, изложенные в данном анализе и принять меры по их решению в пересмотре Закона. АРТИКЛЬ 19 готов и далее оказывать содействие в данном процессе.

¹ Анализ основан на неофициальном переводе на Английский язык. АРТИКЛЬ 19 не несет ответственности за достоверность перевода или комментариев, сделанные на основе каких-либо неточностей в переводе.

² Справка-обоснование к проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики», Министерства Транспорта и Коммуникаций (16.07.2015), доступна по ссылке: <http://mtc.gov.kg/kg/page/1142.html>

Международные стандарты свободы выражения

Защита свободы выражения в рамках международного права

Право на свободу выражения защищено рядом международных инструментов по правам человека, которые являются обязательными для Кыргызстана; в частности, Статья 19 Всеобщей Декларации Прав Человека (ВДПЧ),³ и Статья 19 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП),⁴ который дополняет и дает юридическую силу правам, сформулированным в ВДПЧ. Кыргызстан присоединился к МПГПП 7 октября 1994 г. и тем самым является юридически обязанным уважать и гарантировать право на выражение, как и указано в Статье 19 МПГПП.

В сентябре 2011 г., Комитет по Правам Человека ООН (Комитет ПЧ), в качестве органа по мониторингу МПГПП, выпустило Замечания Общего Порядка № 34 в отношении Статьи 19.⁵ Замечание Общего Порядка № 34 представляет собой авторитетное толкование минимальных стандартов, гарантированных Статьей 19.⁶ Оно заявляет, что Статья 19 МПГПП защищает все формы выражения и средства их распространения, включая все формы электронного и основанных на Интернете видов выражения.⁷ Другими словами, защита свободы выражения действует в онлайн режиме точно также как и в режиме офлайн.

Как страна-участник МПГПП, Кыргызстан обязан гарантировать, что все законы, направленные на урегулирование электронных и интернет-основанных форм выражения, должны соответствовать Статье 19 МПГПП, как и интерпретировано Комитетом ПЧ и в соответствии с рекомендациями специального мандата.

³ Резолюция 217 Генеральной Ассамблеи ООН (III), принятого 10 Декабря 1948 г. Страны ВДПЧ не являются непосредственно юридически обязанными; тем не менее, часть ВДПЧ, включая Статью 19, широко признаны как получившие юридическую силу в рамках международного обычного права; см. напр. *Filartiga v. Pena-Irala*, 630 F. 2d 876 (1980) (США Окружной Апелляционный Суд, 2ой цепи).

⁴ GA res. 2200A (XXI), 21 UN GAOR Supp. (No. 16) at 52, UN Doc. Статья 19 читается «1.Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений. 2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору»

⁵ См., ССРР/С/ГС/3 доступно по ссылке <http://bit.ly/1PQe0F6>.

⁶ Заявление АРТИКЛЬ 19 о Замечании Комитета по Правам Человека ООН № 34: <http://bit.ly/1SJhPi>.

⁷ Замечание Общего Порядка № 34, цитата, параграф 12.

Ограничения свободы выражения

Несмотря на то, что право на свободу выражения является одним из фундаментальных, оно не абсолютно. Статья 19(3) МПГПП позволяет ограничивать данное право в следующих случаях:

Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:

a) для уважения прав и репутации других лиц;

b) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Ограничения права на свободу выражения должны быть использованы в строгом и тщательном соответствии и не должны ставить под угрозу само право. Определить насколько ограничения соответствуют строгой и тщательной интерпретации можно через трех-частный тест. Ограничения должны:

- Быть предусмотрены законом, т.е. должны быть сформулированы с достаточной точностью для того чтобы предоставить возможность индивиду действовать в соответствии с ними;⁸
- Преследовать законную цель в соответствии с исчерпывающим списком Статьи 19 (3) (a) и (b) МПГПП; и
- Соответствовать строгим критериям необходимости и пропорциональности, т.е. если менее интрузивный метод, в такой же степени что и более сдерживающий, может привести к заданной цели, то он и должен быть применен.⁹

Такие же принципы применимы к электронным способам коммуникаций или выражений через Интернет. В частности, Комитет ПЧ выразил в Замечание Общего Порядка № 34, что:

43. Любые ограничения на работу вебсайтов, блогов и любых других подобных систем распространения электронной и иной информации, основанных на Интернет-технологиях, в том числе систем, обеспечивающих работу подобных средств коммуникации, таких как системы доступа к сети Интернет или поисковые системы, допустимы в той мере, в какой они совместимы с пунктом 3. Допустимые ограничения должны основываться главным образом на содержании конкретных материалов; общие запреты на функционирование определенных сайтов и систем несовместимы с пунктом 3. Кроме того, несовместимым с пунктом 3 является запрет на публикацию сайтами или системами распространения информации каких-либо материалов исключительно по той причине, что они могут содержать критику правительства или

⁸ Комитет ПЧ, *Leonardus J.M. de Groot v. The Netherlands*, № 578/1994, Документы ООН ССРР/С/54/Д/578/1994 (1995).

⁹ Комитет ПЧ, *Velichkin v. Belarus*, Communication № 1022/2001, Документы ООН. ССРР/С/85/Д/1022/2001 (2005).

социально-политической системы, которой придерживается правительство¹⁰.

¹⁰ Заключительные замечания в отношении Сирийской Арабской Республики (CCPR/CO/84/SYR).

Экстремизм в рамках международного права

Отсутствие утвержденного определения

Утверждённого определения экстремизму в рамках международного права не существует. Несмотря на это, термин используется в нескольких резолюциях Генеральной ассамблеи ООН (ГА)¹¹ и Совета Безопасности ООН (СБООН)¹². Например, резолюция СБООН 2178 (2014)¹³:

15. подчеркивает, что противодействие насильственному экстремизму, который может служить питательной средой для терроризма, в том числе предотвращение радикализации, вербовки и мобилизации лиц в террористические группы и в ряды иностранных боевиков-террористов, является одним из существенно важных элементов усилий по противодействию угрозе международному миру и безопасности, создаваемой иностранными боевиками - террористами, и призывает государства-члены активизировать усилия по противодействию такого рода насильственному экстремизму;

После принятия этого решения и в ответ на угрозу терроризма со стороны групп, таких как ИГИЛ и Аль-Каида, ряд документов ООН и различных лучших практик появились для того, чтобы бороться с «экстремизмом».

Также, ряд рабочих групп ООН и специальных оперативных групп, фокусирующихся на противодействии терроризму, опубликовали отчеты по экстремизму и радикализации.¹⁴ Ряд стран и международных организаций также подписали меморандумы о передовой практике для борьбы с насильственным экстремизмом на Глобальном Форуме Противодействию Терроризму.¹⁵ Например, меморандум Анкары о передовой практике мульти-секторального подхода к борьбе с насильственным экстремизмом рекомендует,

*чтобы любая программа Противодействия Насильственному Терроризму избегала идентификации насильственного экстремизма с любой религией, культурой, этнической группой, национальностью или расой».*¹⁶

Меморандум продвигает общее понимание природы насильственного экстремизма среди государственных и неправительственных учреждений. В то же время, ни один из вышеуказанных документов предоставляет рабочее определение «экстремизму» или «насильственному экстремизму» или же не определяет разницу между этими двумя понятиями.

¹¹ Например, A/Res/68/127 доступно на: <http://bit.ly/1MX8mIq>.

¹² Резолюция СБООН 2178 (2014) доступно на: <http://bit.ly/1EJ51QW>

¹³ Там же

¹⁴ см.также Counter-Terrorism Implementation Task Force, First Report of the Working Group on Radicalisation and Extremism that Lead to Terrorism: Inventory of State Programmes, доступно на: <http://bit.ly/1NFVnRm>.

¹⁵ для более подробной информации О Глобальном Противодействии Терроризму см.: <http://bit.ly/1NFVoVj>.

¹⁶ Меморандум Анкары доступен на: <http://bit.ly/1PQeT23>

Учитывая недостаточную четкость данных понятий, АРТИКЛЬ 19 считает, что экстремизм лучше всего понимается как социально-политическая, нежели правовая, концепция, которая используется для описания идеологии (т.е. мнения) или действий, включая распространение мнений, не связанных с терактами или подстрекательством к терроризму и потому, могут быть законными как с точки зрения внутреннего законодательства, так и международного права. В общем, мы отмечаем, что характеризовать точку зрения как экстремизм является уничижительным без понимания содержания этих взглядов.

«Насильственный экстремизм» не определен также и в правовой концепции. Он может быть описан как суб-множество «экстремизма», т.е. как любой взгляд, рассматриваемый как экстремальный и связанный с использованием или пропагандой насилия, в том числе с использованием силы. В этом смысле, он больше относится к терроризму или «подстрекательству к терроризму». В связи с тем, что отсутствует определение «экстремизма», просто давать определение «экстремизма» как о «насилии», на самом деле не объясняет значения «насильного экстремизма».

Поэтому, АРТИКЛЬ 19, считает использование термина «насильный экстремизм» вместо более упрочившегося понятия «терроризм» или «подстрекательство к насилию» неуместным. Более того, учитывая трудности в определении «терроризма» и «подстрекательства к насилию» на международном уровне (см. ниже), АРТИКЛЬ 19 считает, что термин «насильный экстремизм» не приносит никакой пользы в понимании термина «терроризм» или «подстрекательство к насилию». Тем самым «насильный экстремизм» просто является более широким и менее определенным термином, чем «терроризм» и «подстрекательство к насилию», и создает путаницу, особенно, в случаях рассмотрения уголовных преступлений с использованием данного термина.

Терроризм и подстрекательство к актам терроризма

Так же, как и экстремизм, не существует универсального согласованного определения терроризма в рамках международного права.¹⁷ В то же время, органы по защите прав человека ООН отметили напряжение между свободой выражения и мерами противодействия терроризму. В частности, в Общем замечании №34 ясно говорится:

46. Государствам-участникам следует обеспечивать совместимость антитеррористических мер с пунктом 3. Такие правонарушения как "поощрение терроризма"¹⁸ и

¹⁷ См. также UNODC, часто задаваемые вопросы по Аспектам Международного права по Противодействию терроризму, 2009, стр.4, доступно на : <http://bit.ly/1PQeTiC>. также см. UNODC, Использование интернета в террористических целях, 2012, ст.49, доступно на: <http://bit.ly/1X1yiTo>.

¹⁸ Заключительные замечания в отношении Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии (CCPR/C/GBR/CO/6).

"экстремистская деятельность"¹⁹, а также правонарушения "восхваления", "прославления" или "оправдания" терроризма должны иметь четкие определения для гарантии того, что их применение не ведет к неуместному или несоразмерному вмешательству в осуществление права на свободное выражение мнений. Кроме того, следует избегать чрезмерных ограничений на доступ к информации. СМИ играют ключевую роль при предоставлении населению информации о террористических действиях, поэтому нельзя допускать неправомерного ограничения их работы. В связи с этим журналисты не должны подвергаться наказаниям за то, что они законно выполняют свои функции.

Кроме того, "Йоханнесбургские принципы. Национальная безопасность, свобода выражения мнения и доступ к информации" 1996 года (Йоханнесбургские принципы)²⁰ и "Цванские принципы по вопросам национальной безопасности и доступу к информации"²¹ широко рассматривают типы ограничений, которые могут быть наложены на свободу выражения в целях национальной безопасности. В то время, как Йоханнесбургские принципы излагают то, как должно оцениваться выражение, которое может угрожать национальной безопасности, так же, как и неполный список защищенных выражений, то Цванские принципы фокусируются на доступе к информации.

Запрет подстрекательства к дискриминации, враждебности или насилию

Наконец, важно отметить, что статья 20 (2) Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) предусматривает, что всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом. В то же время, подстрекательство к насилию, это что-то больше, чем просто выражение точки зрения, которое не одобряется людьми или которое для людей является оскорбительным.²² Это речь, которая поощряет или подстрекает других людей участвовать в насилии через яростно дискриминационную риторику.

На международном уровне, ООН разработала Рабатский план действий, межрегиональный многосторонний процесс с участием органов ООН по правам человека, НПО и научных кругов – которые предоставляют наиболее подходящее определение того, что представляет собой закон о подстрекательстве, в соответствии со статьей 20 (2) МПГПП.²³ В частности, Рабатский план уточняет, что следует учитывать шесть факторов оценки, по которым государствам следует

¹⁹ Заключительные замечания в отношении Российской Федерации (CCPR/CO/79/RUS).

²⁰ Статья 19, Йоханнесбургские принципы. Национальная безопасность, свобода выражения мнения и доступ к информации, доступно на: <http://bit.ly/1Oi176F>.

²¹ "Цванские принципы по вопросам национальной безопасности и доступу к информации", доступно на: <http://osf.to/1jag6nW>.

²² Европейский Суд по правам человека, *Handyside v the UK*, решение 6 июля 1976 года, параграф 56

²³ См. Рабатский План ООН (2012), доступно на: <http://bit.ly/1T2efOV>.

решать, привлекать ли к уголовной ответственности подобные речи за подстрекательство или нет. Они включают в себя общий контекст, спикера, намерение, содержание сообщения или его форму, степень речи и вероятность причинения вреда, в том числе его неизбежности.

Анализ

Расплывчатые определения

Статья 1 Закона устанавливает определение «экстремистской деятельности», «экстремистских организаций», «экстремистских материалов» и «символов и атрибутов экстремистских организаций».

- **«Экстремистская деятельность»** определяется как деятельность, связанная с планированием, организацией и выступлением любого лица или организации, включая НПО, религиозных организаций или СМИ с любыми действиями, направленными на следующее:

«принудительное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Кыргызской Республики, уничтожения безопасности Кыргызской Республики, захват или присвоение властных полномочий, создание вооруженных формирований, проведение террористической деятельности, подстрекательства социальной, расовой, национальной или религиозной ненависти, связанные с насилием или призывами к насилию, нарушение национального достоинства, проведение массовых беспорядков, насилия, актов вандализма по мотивам идеологической, политической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды на основании ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы, пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности.»

Определение «экстремистской деятельности» также включает в себя «пропаганду в поддержку экстремистских деяний, общественных митингов в поддержку таких мероприятий и их финансирования».

- **«Экстремистские организации»** определяются как организации, деятельность которых запрещены или ликвидированы судами за экстремизм. НПО и религиозные организации выделяются как подпадающие под определение «экстремистских организаций».
- **"Экстремистские материалы"** включают в себя любые документы или информацию, на любом носителе, которые призывают или оправдывают экстремистскую деятельность, в том числе публикации, которые оправдывают или объясняют взгляды сторонников превосходства по признаку расы или национальности или оправдывают военные действия или другие преступления, направленные на уничтожение определенных этнических, социальных, расовых, национальных или религиозных групп.
- **«Символы и атрибуты экстремистских организаций»** характеризуются судами как экстремистские вследствие того, что организация осуществляет экстремистскую

деятельность. Экстремистские символы, однако, могут быть использованы для научных целей.

По мнению АРТИКЛЬ 19, определение вышеуказанного термина является чересчур широким и нарушает правовые требования международных прав человека. В частности, оно охватывает все: от реальной террористической деятельности до потенциальной угрозы национальной безопасности, подстрекательства к дискриминации, ненависти и насилию на различных дискриминирующих национальную гордость основаниях. Как таковое, оно может использоваться для того, чтобы утихомирить не только террористические группы, но также разные мнения и виды деятельности, которые являются совершенно законными.

В частности, определение «экстремистская деятельность» смешивает «экстремизм» и «терроризм» без разъяснений, в чем их различие и вопреки факту что не существует согласованного на международном уровне определения терроризму. Закон также объединяет «экстремизм» с «подстрекательством к насилию или ненависти на основании расы» без разъяснений различий между ними. Не давая определения «экстремизму», закон лишь использует «экстремизм» в качестве обобщающего термина который включает в себя все виды деятельности, которые либо слишком расплывчаты в своих определениях или должны существовать, как отдельные уголовные преступления и быть четко определены.

Данные определения ухудшаются и тем, что они не ограничены определенной деятельностью, и в такой же мере включают в себя любую публичную поддержку или оправдания данным экстремистским деянием. Мы глубоко обеспокоены тем, что Закон может быть использован для подавления НПО, критикующих государство или имеющих отличное от него мнение. В частности, определение «экстремистские материалы» предполагает, что государство имеет полномочия предотвращать доступ к любым материалам, которое оно не одобряет.

Рекомендации:

Так как данные определения служат основанием для применения санкций, как в гражданских, так и в уголовных делах, они должны быть полностью исключены из Закона.

Взамен, террористическая деятельность и подстрекательство к дискриминации, ненависти или насилию на основе дискриминации должны быть запрещены в соответствии с международными стандартами свободы выражения.

Неопределенность основных задач и стратегии

Статья 2 Закона устанавливает основные принципы борьбы с экстремистской деятельностью. Данные принципы своевременно включают в себя защиту прав и свобод человека так же, как и принципы законности. Иные принципы включают сотрудничество между странами, с НПО и религиозными организациями. «Неизбежность наказания за экстремистскую деятельность» так же указано.

Однако, АРТИКЛЬ 19 считает, что простое обозначение данных принципов бессмысленно, если в самом Законе отсутствует уважение к данным принципам. Принцип законности подразумевает что закон должен быть в достаточной мере ясными для того чтобы позволить индивидам предвидеть последствия их действий. Расплывчатое определение «экстремистской деятельности», прописанной в Законе, никоим образом не соответствует данному принципу. Таким же образом, защита «прав и свобод человека» - и свободы выражения, в частности – подразумевает, что любые ограничения на указанные свободы должны быть предусмотрены законом, преследовать законную цель, и соответствовать строгим критериям необходимости и пропорциональности этой цели. В существующей редакции, документ представляет собой реальную опасность свободе выражения в Кыргызской Республике, которая впоследствии может быть криминализована в результате нечеткого определения.

В целом, мы считаем, что Статья 2 в данной редакции не привносит никаких улучшений. Данное положение не сумело предоставить руководство или объяснения общей цели Закона. В связи с этим, мы полагаем, что оно должно быть исключено.

Так же, мы не смогли понять задачу Статьи 3 Закона, которая предоставляет «основные направления противодействия экстремистской деятельности». На наш взгляд, данная статья относится к документам стратегического характера (предполагая, что понятие «экстремизма» четко определено и используется в качестве политического, а не юридического концепта), а не к Закону. Мы напоминаем, что задача Закона не предоставлять обширные понятия о том, как государство собирается противодействовать терроризму или даже «экстремизму». Напротив, закон должен (а) четко определять виды деятельности, которые находятся под запретом в Кыргызской Республике, и (б) определять виды мер, которые могут быть предприняты властью для того чтобы привести в исполнение Закон в соответствии с требованиями законности, легитимности, необходимости и пропорциональности.

Если быть более конкретным, мы обеспокоены, что Статья 3 указывает использование «профилактических мер», которые не определяются нигде в Законе. Ссылка на расплывчатые «воспитательные, пропагандистские меры, направленные на предупреждение экстремистской деятельности» в Статье 5 не конкретизирует данное понятие. Это совершенно законно для государства стремиться предотвращать акты терроризма, но наш опыт показывает, «профилактические меры» касающиеся распространения мнений очень часто являются синонимами «предварительных ограничений» и/или серьезными ограничениями права СМИ на распространение информации о вопросах национальной безопасности. Также, возложение ответственности на школы, университеты или органы местного самоуправления по предотвращению экстремистской деятельности или вовлечение людей в терроризм могут иметь серьезные последствия на академическую свободу. В связи с этим, мы считаем, что Статьи 3 и 5 должны быть исключены.

Рекомендации:

- Статьи 2,3 и 5 должны быть исключены.

Неуместное и необоснованное использование предостережений

«Объявление предостережения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности» - Статья 6

Согласно Статье 6, прокурор может предостеречь любую организацию или индивида задествованных в «экстремистской деятельности» при наличии «достаточных и предварительно подтвержденных сведений о готовящихся противоправных действиях», включая «любые» признаки экстремистской деятельности, но при отсутствии достаточных оснований для возбуждения уголовного дела. Лица или организации, получившие предостережение, могут быть привлечены к ответственности «как предписано Законом» за невыполнение требований, изложенных в предостережении.

АРТИКЛЬ 19 придерживается мнения, что задачи данных предостережений не ясны. В странах обычного права, таких как Объединенное Королевство, предостережение является формальной альтернативой уголовному преследованию как один из предложенных путей для адресации принципа пропорциональности для незначительных правонарушений.²⁴ Статья 6, напротив, предлагает схожую схему наказания там, где правонарушение не совершилось и/или не имеется достаточной доказательной базы для возбуждения уголовного дела и вина не была признана. Другими словами, обстоятельства при которых предостережение может быть использовано в рамках Статьи 6, чрезмерно обширны. Предостережения не должны быть использованы как замена уголовному преследованию там, где нет достаточных доказательств для возбуждения уголовного дела. В любом случае, использование предостережения в соответствии с нынешней редакцией Закона может быть безуспешной, т.к. предупреждает «террористов» о том, что органы власти расследуют их деятельность и не имеют доказательств.

В завершении, мы подчеркиваем, что Закон не указывает, предусматривается ли уголовная ответственность за не выполнение предостережения. В случае если не выполнение предостережения предусматривает уголовную ответственность или иные санкции, они должны быть прописаны в Законе, а не определяться в каком-либо промежуточном моменте в будущем.

Рекомендации:

- Статья 6 должна быть исключена.

Предостережение о недопустимости экстремистской деятельности – Статья 7

Статья 7 предусматривает использование предостережения прокурором в отношении любых НПО, религиозных организаций или иных организаций или лиц «в случае

²⁴ Министерство Юстиции Объединённого Королевства, *Guidance on Simple Cautions for Adult Offenders*, Апрель 2015, доступно по ссылке: <http://bit.ly/1PQf4KQ>.

выявления фактов, свидетельствующих о наличии в их деятельности признаков экстремизма». Предостережения должны быть представлены в письменном виде с указанием «нарушений» и, в случае наличия, действий которые должны быть предприняты нарушителем. В случае НПО и религиозных организаций, исполнительные или другие соответствующие органы власти могут вынести предостережение им. Статья 7 далее предоставляет право на обжалование предостережений.

В то же время, если компания или организация не выполняет предостережение или появляются новые сведения о причастности соответствующей организации к «экстремистской» деятельности, оно должно быть ликвидировано. Если оно не может быть ликвидировано согласно уставу организации, оно должно быть запрещено.

Артикль 19 глубоко обеспокоен этим положением. Учитывая всеобъемлемость дефиниции «экстремистской деятельности» и наказания за не выполнения «предостережения», Статья 7 предоставляет свободу действий государству в криминализации выражений не согласных с ним. Согласно Закону, «любой признак» экстремистской деятельности может послужить причиной предостережения. Другими словами, даже наличие не тех контактов в социальных сетях могут потенциально стать причиной предостережения.

Мы также обеспокоены тем, что Закон, выделяет НПО и религиозные организации в качестве мишени правительства в «борьбе с экстремизмом». Это очень тревожно, особенно для организаций, работающих с меньшинством или маргинальными группами и для защиты гражданского пространства в целом.

Наряду с этим, Артикль 19 признает, это вполне законно для правительства запретить указанные террористические организации - до тех пор, пока весь процесс соответствует международными стандартами по свободе выражения – тем не менее, мы не можем найти ни одно обстоятельство, при котором Статью 7 можно считать законным ограничением свободы самовыражения и свободу вероисповедания.

Рекомендация:

- Статья 7 должна быть исключена.

Предупреждение о недопустимости распространения экстремистских материалов - Статья 8

Статья 8 Закона предоставляет полномочия государственным органам или Генеральному Прокурору выдавать предупреждения в отношении организаций или физических лиц, распространяющих «экстремистские материалы». Такие предупреждения должны включать причины предупреждения, а также, какие меры будут приняты для исправления «нарушений», определяемых в нем. Здесь отсутствует право на апелляцию, а невыполнение требований по предупреждению санкционируется «прекращением деятельности» СМИ.

Согласно АРТИКЛЬ 19, это положение является чрезмерно широким и незаконным ограничением на свободу выражения. Прежде всего, как уже отмечалось ранее, определение «экстремистских материалов» является неоправданно расплывчатым и включает в себя любую информацию или точку зрения, с которой не соглашается правительство. Во-вторых, необходимо учитывать, что государственные органы, в том числе, прокуратура не достаточно уполномочены давать оценку материалам по установлению их незаконности. Любая оценка, а также любые меры по устранению несоответствий должны быть одобрены судом.

Кроме того, прекращение деятельности организаций «масс медиа» за невыполнение предупреждения является несоразмерной санкцией в условиях, когда могут быть применены менее ограничительные меры, например, распоряжение суда, требующее удаления незаконного содержания в тексте. В целом, мы считаем, что использование предупреждения, чтобы оповестить организации средств массовой информации о содержании, считающемся властями «экстремистскими», весьма очевидно, имеет сдерживающий эффект на свободу выражения.

Рекомендация:

- Статья 8 должна быть полностью исключена.

Несоразмерные ограничения на свободу выражения

Ликвидация и/или приостановление организаций, участвующих в экстремистской деятельности – Статьи 9 -10

Статья 9 Закона запрещает создание неправительственных организаций, религиозных организаций или любой другой организации, цель которой заключается в проведении экстремистской деятельности. Если организация осуществляет экстремистскую деятельность в нарушение "прав и свобод человека, деликта против личности, нанесение вреда здоровью человека, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, собственности, законным экономическим интересам" или угрозы такого вреда, прокуратура может подать заявку в суд, чтобы такая организация была ликвидирована. По отношению к НПО или религиозным организациям, суд может постановить, что они должны прекратить свою деятельность или должны быть ликвидированы по заявлению соответствующих государственных органов.

Статья 10 также предусматривает приостановление деятельности НПО и религиозных организаций до определения приложения в соответствии со Статьей 9. Заявление о приостановлении деятельности может быть сделано на тех же основаниях, которые предусмотрены Статьей 9. Если заявка удовлетворена, то это имеет далеко идущие последствия, так как организации затем запрещено «использовать государственные и муниципальные средства массовой информации, организовывать и проводить собрания, политические митинги, демонстрации, пикетирование и иные массовые акции или публичные мероприятия и т.д.» Однако, существует право на обжалование решения.

Хотя приведенные выше положения не применяются к политическим партиям, АРТИКЛЬ 19 считает, что они расплывчатые и создают непропорциональное ограничение на свободу выражения. Статьи 9 и 10 позволяют властям и прокуратуре требовать роспуска НПО и религиозных организаций по не определенным обстоятельствам. В отсутствие четкого определения «экстремистской деятельности» или чем являются «нарушения прав человека, общественного порядка и т.д.», они наделены широкими полномочия, которые, кстати, не должны быть подкреплены решением суда по вопросу, стоит ли распускать такие организации. Это также настораживает тем, что и неправительственные, и религиозные организации выделяются с целью ликвидации. Это позволяет предположить, что они рассматриваются государством как организации, представляющие угрозу различным интересам, начиная от национальной безопасности и заканчивая окружающей средой и законными экономическими интересами.

Рекомендация:

- Статьи 9 и 10 должны быть полностью исключены.

Ограничения на распространение «экстремистских» материалов - Статьи 11, 12 и 13

Статья 11 Закона предусматривает ответственность средств массовой информации за распространение экстремистских материалов и осуществление экстремистской деятельности. В соответствии со Статьей 11, государственные органы в области средств массовой информации или прокуратура могут обратиться в суд, чтобы потребовать прекращения деятельности этих организаций. Основанием для подачи такого заявления является те же нормы, что и предусматриваются в Статьях 9 и 10. В дополнение к постановлению о прекращении деятельности организации, суды могут также постановить о приостановлении продажи периодических изданий или наложить судебный запрет для предотвращения дальнейшего распространения экстремистских материалов.

Статья 12 также запрещает использование сетей связи для целей проведения экстремистской деятельности. Несоблюдение этого запрета может привести к применению неопределенных мер «с учетом особенностей Законодательства о связи Кыргызской Республики».

Статья 13 вводит запрет на публикацию, хранение, перевозку или распространения печатных, аудио-, аудиовизуальных и других материалов, которые содержат "любой из признаков", предусмотренных Статьей 1 (1) Закона. Суды определяют, следует ли рассматривать данные материалы как «экстремистские» согласно Закону. Такие материалы добавляются в список «экстремистских материалов», который периодически публикуется в средствах массовой информации и на официальных сайтах. Включение в список «экстремистских материалов», может быть обжаловано в судах. Организации, которые неоднократно производят "экстремистские материалы" теряют свое право на публикацию и «любое лицо», участвующее в производстве, распределении, транспортировке или хранении таких материалов может быть привлечено к административной или уголовной ответственности.

С точки зрения АРТИКЛЬ 19, вышеуказанные положения страдают от тех же недостатков, что и остальные положения, которые мы уже проанализировали в настоящем документе. Как уже отмечалось, отсутствие точного определения «экстремистской деятельности», «экстремистских

материалов» и «экстремистских организаций» является фатальным недостатком, который не устраняется тем, что суды решают, должен ли материал считаться «экстремистским» и выносить постановления, ограничивающие распространение «экстремистских» публикаций. Прекращение деятельности организации средств массовой информации является особенно суровой мерой.

Кроме того, основные меры и сроки не указаны в статьях 12 и 13. Неясно, например, какая мера может быть применена в условиях, когда лицо или организация используют коммуникационные сети для распространения «экстремистских материалов». Не делается никакого различия между первичной ответственностью авторов материалов и вторичной ответственностью различных операторов связи (если таковые имеются). Неясно, следует ли применять уголовные или гражданские санкции, какая процедура применяется для ограничения доступа к таким «экстремистским» материалам.

Точно так же, Статья 13 относится в широком смысле к «любому признаку» экстремистской деятельности, как это предусмотрено в Статье 1 (1). Поскольку определение «экстремистской деятельности» настолько широко, оно может охватить и совершенно законную деятельность, любой комментарий, даже и незначительный, по любым вопросам общественного интереса, потенциально может быть помечен как «экстремистский».

Рекомендация:

- Статьи 11, 12 и 13 должны быть полностью исключены.

Принудительное "право на ответ"

В соответствии со Статьей 15 Закона, любой, в том числе лица без гражданства и иностранные граждане, могут быть привлечены к ответственности за осуществление экстремистской деятельности в рамках законодательства Кыргызстана. Статья 15 также предусматривает, что лица, осужденные за экстремистскую деятельность, могут быть отстранены от определенных профессий, таких, как охрана правопорядка и доступа к определенным услугам (которые не определены). Статья 15 также возлагает обязанность на НПО, религиозные организации, либо любые организации, дифференцировать организацию от заявления отдельного лица, директора или члена управляющего совета организации в ситуациях, когда это заявление может быть классифицировано как подстрекательство к экстремизму и заявитель не уточняет, что данное заявление является личным и не относится к организации.

С точки зрения АРТИКЛЬ 19, это положение является чрезмерно расплывчатым и непропорциональным ограничением свободы выражения. По иронии, кажется, что это направлено на защиту организации от «экстремистских» заявлений, сделанных его директорами, заставляя их публично - и формально - дистанцироваться от таких заявлений. Тем не менее, если организация не согласна с точкой зрения, выраженной членом организации, организация должна иметь право излагать свое несогласие с заявлением через пресс-релиз. Государство не должно принуждать организацию к данным действиям.

Рекомендация:

- Статья 15 должна быть исключена, как чрезмерно расплывчатое и непропорциональное ограничение свободы выражения.

Ограничения права на протест

Статья 16 предусматривает, что "экстремистская деятельность запрещена во время встреч, политических митингов, демонстраций и пикетирования". Это ведет к запрещению участия экстремистских организаций, а также распространение экстремистских материалов или использование экстремистских символов во время «массовых мероприятий» или протестов. Если организаторы протестов не примут срочные меры по "исправлению", отдел внутренних дел может пресечь протест.

Как и остальные положения Закона, данный раздел является расплывчатым и неясным в своих целях. В общем, кажется, что это направлено на запрещение деятельности НПО и других организаций, участвующих в гражданском пространстве. Как таковая, она представляет собой несоразмерное ограничение прав на свободу самовыражения, свободу собраний и объединений и право на протест.

Подобно остальным положениям Закона, данный раздел, так же является не понятным и размытым. Он преследует цель запрета деятельности НПО или других организаций которые относятся к «гражданскому пространству». Таким образом, он содержит непропорциональное ограничение прав на свободу выражения, свободу объединений и мирных собраний, так – же как и право на протест.

Рекомендация:

- Статья 16 должна быть исключена.

Ограничения на иностранные НПО и организации, считающиеся вовлеченными в экстремистскую деятельность

Статья 17 содержит каталог ограничений, налагаемых на иностранных НПО и других иностранных организаций, которые подозреваются в «экстремистской деятельности». Это включает в себя потери аккредитации, запрет на пребывание на территории Кыргызской Республики, запрет на публикацию в средствах массовой информации любых материалов от имени любой запрещенной организации и тому подобное.

С точки зрения АРТИКЛЬ 19, это положение стремится контролировать и чрезмерно ограничить деятельность иностранных НПО на территории Кыргызской Республики, несмотря на то, что они могут быть совершенно законными. Как таковое, оно представляет собой несоразмерное ограничение права на свободу выражения.

Рекомендация:

- Статья 17 должна быть исключена.

Другие ограничения

Мы также отмечаем, что Статья 14 Закона возлагает некоторую неопределенную ответственность на должностных лиц за заявления или невыполнение анти-экстремистских мер. На наш взгляд, данный раздел непонятно широк: он не определяет тип поведения, считающийся

проблематичным для правительства, так же как и не указывает налагаемые санкции и методы апелляции, которые могут быть использованы пострадавшим лицом. Хуже того, это положение, в конечном счете, направлено на поощрение государственных служащих, с целью подавления гражданского общества или любой другой организации, которая может быть критичной к правительству. На наш взгляд, это является явным нарушением международных стандартов свободы выражения и должно быть исключено из Закона.

Наконец, отметим, что Статья 18 предусматривает, что правительство Кыргызстана должно подготовить список неправительственных организаций, религиозных организаций или каких-либо организаций, считающихся «экстремистскими» в соответствии с Законом. Это явное противоречие положению Закона, согласно которому такие определения могут быть сделаны только судом по заявлению прокуратуры или других государственных органов. Учитывая полное отсутствие ясности Закона, мы считаем, что это положение должно быть полностью исключено вместе с остальными положениями Закона.

Рекомендация:

- Статьи 14 и 18 должны быть исключены.

ОБ АРТИКЛЬ 19

АРТИКЛЬ 19 выступает за развитие прогрессивных стандартов свободы выражения и свободы информации на международном и региональном уровнях, а также их внедрение в национальные правовые системы. Правовая программа подготовила ряд нормативных публикаций, которые обрисовывают международное и сравнительное право и передовую практику в таких областях, как закон о диффамации, доступе к информации и регулирования вещания.

На основе этих публикаций и общей правовой экспертизы АРТИКЛЬ 19, организация публикует ряд правовых анализов ежегодно, комментирует законодательные предложения, а также существующие законы, которые влияют на право на свободу выражения. Эта аналитическая работа, осуществляемая с 1998 года в качестве средства поддержки усилий правовых положительных реформ во всем мире, часто приводит к значительному улучшению предлагаемого или существующего внутреннего законодательства. Все наши анализы доступны на <http://www.article19.org/resources.php/legal>.

Если вы хотели бы обсудить этот анализ дальше, или если у вас есть вопрос, который вы хотели бы довести до сведения правовой программы АРТИКЛЬ 19, вы можете связаться с нами по электронной почте legal@article19.org. Для получения более подробной информации о работе АРТИКЛЬ 19 в Кыргызстане и Центральной Азии, пожалуйста, свяжитесь с Кэти Моррис по электронной почте katie@article19.org.