

# ■ Yearbook 15

# 2013

The OSCE Representative on Freedom of the Media



# Contents

<b>Preface</b> .....	1
<b>Foreword</b> .....	3
<b>Mandate</b> .....	5
Decision No. 193: Mandate of the OSCE Representative on Freedom of the Media.....	6
Decision No. 1/13: Extension of the Mandate of the OSCE Representative on Freedom of the Media .....	10
Interpretative Statement under Paragraph IV.1(A)6 of the Rules of Procedure of the Organization for Security and Co-operation in Europe by the delegation of the Russian Federation .....	11
Interpretative Statement under Paragraph IV.1(A)6 of the Rules of Procedure of the Organization for Security and Co-operation in Europe by the delegation of the United States of America.....	12
<b>Declarations</b> .....	13
Joint Declaration on the Protection of Freedom of Expression and Diversity in the Digital Terrestrial Transition .....	14
15 <sup>th</sup> Central Asia Conference Declaration .....	21
Third OSCE South East Europe Media Conference Declaration .....	24
10 <sup>th</sup> South Caucasus Media Conference Declaration .....	26
<b>Presentations</b> .....	29
<b>15th Central Asia Conference</b> .....	30
Opening statement by Dunja Mijatović.....	31
Eric Freedman .....	34
Tamara Kaleeva .....	40
Nuriddin Karshiboev.....	45
Muslim Musayev .....	52
Leila Saralaeva.....	58

<b>Third OSCE South East Europe Media Conference</b> .....	66
Opening remarks by Dunja Mijatović .....	67
<b>10th South Caucasus Media Conference</b> .....	70
Opening speech by Dunja Mijatović.....	71
Mehman Aliyev .....	74
Vugar Aliyev .....	81
Tigran Balayan.....	86
Nouneh Sargsyan .....	91
Closing remarks by Dunja Mijatović.....	98
<b>Regular Reports to the Permanent Council</b> .....	100
13 June 2013.....	101
28 November 2013 .....	139
<b>Legal Reviews</b> .....	182
<b>Belarus:</b> a legal review regarding the proposed amendments to the law on information, information technologies and protection of information .....	183
<b>Belarus:</b> a review regarding the decree of the President of the Republic of Belarus “on introduction of amendments and changes to some decrees of the President of the Republic of Belarus” .....	210
<b>Bosnia and Herzegovina:</b> analysis of amendments to the law on freedom of access to information .....	243
<b>Bosnia and Herzegovina:</b> legal analysis of the draft law on electronic communications .....	260
<b>Georgia:</b> analysis of proposed amendments to the law on broadcasting .....	282
<b>Italy:</b> legal analysis of Law No. 925 of 17 October 2013 concerning the defamation legislation .....	294
<b>Kazakhstan:</b> a legal review of proposed amendments to the Criminal Code and the Administrative Code .....	310
<b>The former Yugoslav Republic of Macedonia:</b> legal analysis of the draft law on media and audiovisual media services .....	352
<b>The former Yugoslav Republic of Macedonia:</b> comments on the second draft of the draft law on media and audiovisual media services .....	372
<b>The former Yugoslav Republic of Macedonia:</b> Comments on the New Versions	

of the draft law on media and audiovisual media services..... 376

**Tajikistan:** a legal review of Tajikistan’s new law on periodical print and other mass media ..... 382

**Ukraine:** a legal review of the proposed law on public service broadcasting..... 429

## Preface

## By Ambassador Ihor Prokopchuk

I am pleased to present the 2013 Yearbook of the OSCE Representative on Freedom of the Media. It is a particular honor to introduce this publication as 2013 marked the 15th anniversary of the establishment of the OSCE Office of the Representative on Freedom of the Media – a unique OSCE Institution, advocating and promoting full compliance with OSCE principles and commitments regarding freedom of expression and free media.

The significant work in promoting freedom of expression across the OSCE region is carried out on a daily basis by the Representative, Dunja Mijatović. In particular, this relates to the safety of journalists, both online and offline, decriminalization of defamation and Internet freedom.

The 2013 Ukrainian OSCE Chairmanship highly valued our fruitful cooperation throughout the year aimed at promoting media freedom as one of the priorities of the Ukrainian Chairmanship. Efficient implementation of the OSCE commitments in the area of media freedom remains an integral part of the OSCE's concept of comprehensive security.

The year started with an important conference, "Internet 2013: Shaping policies to advance media freedom", organized by the Representative. The Internet 2013 Conference offered an excellent opportunity to explore key issues related to Internet Freedom and included discussions on many relevant topics ranging from freedom of expression and hate speech to the future of copyright online and liability for comments on news sites. The conference attracted more than 400 representatives from governments, media, academia, industry, civil society as well as legislators and policymakers.

The Human Dimension Seminar on the Media Freedom Legal Framework, co-organized by the Ukrainian Chairmanship, the Representative and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, provided a platform for participating States and all interested actors to discuss the pressing issues of media freedom domestically and internationally, particularly in the context of a legislative framework that should guarantee and foster this freedom. This has been one of very few events on media freedom within the OSCE to which all participating States agreed by consensus.

Moreover, the Chairmanship fully supported the comprehensive efforts of the Representative to improve the environment for journalists to work without fear, in security and safety. More needs to be done by all of us as there will be no free media unless the safety of journalists is fully ensured.

This Yearbook, which chronicles the work of the Representative and the Office throughout the year, is a valuable addition to the public's understanding of the role of free media and the role of the OSCE in promoting and defending free media and free expression in the participating States. It is an important resource for those who want to stay abreast of today's media-freedom issues.

*Prokopchuk is Chairperson of the OSCE Permanent Council in 2013 and Permanent Representative of Ukraine to the International Organizations in Vienna.*

# Foreword



## By Dunja Mijatović

This Yearbook is a detailed account of the activities taken by my Office to carry out the mandate given to the Representative in 1997, which includes the requirement to observe media developments in all OSCE participating States.

In March, I started my second term in office. As in the preceding years, I continued my close work with participating States across the OSCE region to ensure favorable conditions for free and pluralistic media. I would like to take this opportunity to express my gratitude to the Ukrainian Chairmanship for its support throughout the year.

During the year I advocated that new technologies could be a catalyst to an age of increased information, open communication and the exchange of ideas through free media. In the year to come, my Office will continue to work for free media and free expression by, *inter alia*, encouraging and assisting participating States in creating media-friendly legal environments.

With our regional conferences, this Office brought many topics to the table. The Internet 2013 Conference: Shaping Policies to Advance Media Freedom brought more clarity to the issue of Internet freedom and its future. I am pleased with the outcome and apparent willingness of OSCE participating States to move forward in the Digital Age.

The year 2013 was the 15<sup>th</sup> anniversary of my Office. I was pleased that we could commemorate the event by reviewing our accomplishments over the years and setting forth an agenda for future work.

Much work remains to be done, especially in the area of journalists' safety. Sadly, another journalist lost his life in the OSCE region this year.

This number must drop to zero.

Further, there have been well more than 100 journalists who have been detained, have spent time in prison, been jailed or placed under house arrest this year.

This is unacceptable and it must change.

My office will continue its diligent work on free media and free expression – for the free exchange of ideas is key to the very essence of democracy, strengthening nations, and strengthening bonds among people.

With that said, I hope this Yearbook will be of interest to media professionals and scholars as well as the public at large, because the issues addressed herein are important to us all.

*Mijatović is the OSCE Representative on Freedom of the Media*

**M a n d a t e**

## Decision No. 193: Mandate of the OSCE Representative on Freedom of the Media

PC.DEC No. 193

Organization for Security and Co-operation in Europe

5 November 1997

137<sup>th</sup> Plenary Meeting

PC Journal No. 137, Agenda item 1

1. The participating States reaffirm the principles and commitments they have adhered to in the field of free media. They recall in particular that freedom of expression is a fundamental and internationally recognized human right and a basic component of a democratic society and that free, independent and pluralistic media are essential to a free and open society and accountable systems of government. Bearing in mind the principles and commitments they have subscribed to within the OSCE, and fully committed to the implementation of paragraph 11 of the Lisbon Summit Declaration, the participating States decide to establish, under the aegis of the permanent Council, an OSCE Representative on Freedom of the Media. The objective is to strengthen the implementation of relevant OSCE principles and commitments as well as to improve the effectiveness of concerted action by the participating States based on their common values. The participating States confirm that they will co-operate fully with the OSCE Representative on Freedom of the Media. He or she will assist the participating States, in a spirit of co-operation, in their continuing commitment to the furthering of free, independent and pluralistic media.
2. Based on OSCE principles and commitments, the OSCE Representative on Freedom of the Media will observe relevant media developments in all participating States and will, on this basis, and in close co-ordination with the Chairman-in-Office, advocate and promote full compliance with OSCE principles and commitments regarding freedom of expression and free media. In this respect he or she will assume an early-warning function. He or she will address serious problems caused by, inter alia, obstruction of media activities and unfavourable working conditions for journalists. He or she will closely co-operate with the participating States, the Permanent Council, the Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), the High Commissioner on National Minorities and, where appropriate, other OSCE bodies, as well as with national and international media associations.
3. The OSCE Representative on Freedom of the Media will concentrate, as outlined in this paragraph, on rapid response to serious non-compliance with OSCE principles and commitments by participating States in respect of freedom of expression and free media. In the case of an allegation of serious non-compliance therewith, the OSCE Representative on Freedom of the Media will seek direct contacts, in an ap-

appropriate manner, with the participating State and with other parties concerned, assess the facts, assist the participating State, and contribute to the resolution of the issue. He or she will keep the Chairman-in-Office informed about his or her activities and report to the Permanent Council on their results, and on his or her observations and recommendations.

4. The OSCE Representative on Freedom of the Media does not exercise a juridical function, nor can his or her involvement in any way prejudice national or international legal proceedings concerning alleged human rights violations. Equally, national or international proceedings concerning alleged human rights violations will not necessarily preclude the performance of his or her tasks as outlined in this mandate.
5. The OSCE Representative on Freedom of the Media may collect and receive information on the situation of the media from all bona fide sources. He or she will in particular draw on information and assessments provided by the ODIHR. The OSCE Representative on Freedom of the Media will support the ODIHR in assessing conditions for the functioning of free, independent and pluralistic media before, during and after elections.
6. The OSCE Representative on Freedom of the Media may at all times collect and receive from participating States and other interested parties (e.g. from organizations or institutions, from media and their representatives, and from relevant NGOs) requests, suggestions and comments related to strengthening and further developing compliance with relevant OSCE principles and commitments, including alleged serious instances of intolerance by participating States which utilize media in violation of the principles referred to in the Budapest Document, Chapter VIII, paragraph 25, and in the Decisions of the Rome Council Meeting, Chapter X. He or she may forward requests, suggestions and comments to the Permanent Council, recommending further action where appropriate.
7. The OSCE Representative on Freedom of the Media will also routinely consult with the Chairman-in-Office and report on a regular basis to the Permanent Council. He or she may be invited to the Permanent Council to present reports, within this mandate, on specific matters related to freedom of expression and free, independent and pluralistic media. He or she will report annually to the Implementation Meeting on Human Dimension Issues or to the OSCE Review Meeting on the status of the implementation of OSCE principles and commitments in respect of freedom of expression and free media in OSCE participating States.
8. The OSCE Representative on Freedom of the Media will not communicate with and will not acknowledge communications from any person or organization which practises or publicly condones terrorism or violence.

9. The OSCE Representative on Freedom of the Media will be an eminent international personality with long-standing relevant experience from whom an impartial performance of the function would be expected. In the performance of his or her duty the OSCE Representative on Freedom of the Media will be guided by his or her independent and objective assessment regarding the specific paragraphs composing this mandate.
10. The OSCE Representative on Freedom of the Media will consider serious cases arising in the context of this mandate and occurring in the participating State of which he or she is a national or resident if all the parties directly involved agree, including the participating State concerned. In the absence of such agreement, the matter will be referred to the Chairman-in-Office, who may appoint a Special Representative to address this particular case.
11. The OSCE Representative on Freedom of the Media will co-operate, on the basis of regular contacts, with relevant international organizations, including the United Nations and its specialized agencies and the Council of Europe, with a view to enhancing co-ordination and avoiding duplication.
12. The OSCE Representative on Freedom of the Media will be appointed in accordance with OSCE procedures by the Ministerial Council upon the recommendation of the Chairman-in-Office after consultation with the participating States. He or she will serve for a period of three years which may be extended under the same procedure for one further term of three years.
13. The OSCE Representative on Freedom of the Media will be established and staffed in accordance with this mandate and with OSCE Staff Regulations. The OSCE Representative on Freedom of the Media, and his or her Office, will be funded by the participating States through the OSCE budget according to OSCE financial regulations. Details will be worked out by the informal Financial Committee and approved by the Permanent Council.
14. The Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media will be located in Vienna. Interpretative statement under paragraph 79 (Chapter 6) of the Final Recommendations of the Helsinki Consultations.

## MANDATE

PC.DEC/193

5 November 1997

Annex

By the delegation of France:

“The following Member States of the Council of Europe reaffirm their commitment to the provisions relating to freedom of expression, including the freedom of the media, in the European Convention on Human Rights, to which they are all contracting parties. In their view, the OSCE Representative on Freedom of the Media should also be guided by these provisions in the fulfilment of his/her mandate.”

Our countries invite all other parties to the European Convention on Human Rights to subscribe to this statement.

Albania	Latvia
Germany	Liechtenstein
Austria	Lithuania
Belgium	Luxembourg
Bulgaria	Malta
Cyprus	Moldova
Denmark	Norway
Spain	Netherlands
Estonia	Poland
Finland	Portugal
France	Romania
United Kingdom	Slovak Republic
Greece	Slovenia
Hungary	Sweden
Ireland	Czech Republic
Italy	Turkey

## **Decision No. 1/13: Extension of the Mandate of the OSCE Representative on Freedom of the Media**

The Ministerial Council,

Recalling Permanent Council Decision No. 193 of 5 November 1997 on establishing an OSCE Representative on Freedom of the Media,

Considering that the first term of office of the current Representative on Freedom of the Media, Ms. Dunja Mijatović, comes to an end on 10 March 2013,

Underlining the important contribution of the OSCE Representative on Freedom of the Media to the promotion of the freedom of expression and free media in the OSCE area,

Taking into consideration the recommendation of the Permanent Council,

Decides to extend the mandate of Ms. Dunja Mijatović as the OSCE Representative on Freedom of the Media until 11 March 2016.

## MANDATE

MC.DEC/1/13

6 March 2013

Attachment 1

ENGLISH

Original: RUSSIAN

### **Interpretative Statement under Paragraph IV.1(A)6 of the Rules of Procedure of the Organization for Security and Co-operation in Europe**

By the delegation of the Russian Federation:

“While joining the consensus on the OSCE Ministerial Council decision on the extension of the mandate of the OSCE Representative on Freedom of the Media, Ms. Dunja Mijatović, for a second three-year term, we should like to make the following statement.

We take the position that the activities of the OSCE Representative on Freedom of the Media should be carried out in strict accordance with the principles of impartiality, objectivity and transparency in line with the mandate established by Permanent Council Decision No. 193 of 5 November 1997. We expect the OSCE Representative on Freedom of the Media to take a balanced and impartial approach to the discharge of her commission with regard to the entire OSCE area. It is our conviction that the Representative’s task is to monitor that freedom of expression is ensured in the media, and this task does not extend to other areas of activity.

The Russian Federation assumes that the term “media” used in OSCE documents means “mass media”, which includes forms such as printed periodicals (press), television and radio broadcasting and electronic media, including those disseminated via the Internet. Other definitions of the media connected with a change in the ways of producing, sharing and disseminating mass information and the appearance of new types and means of communication require additional agreement and approval by all the participating States.

In the light of the above, the Russian Federation urges the OSCE participating States and the Chairmanship to begin work on updating the mandate of the OSCE Representative on Freedom of the Media, which was adopted more than 15 years ago, with a view to bringing it into line with the present-day realities and tasks in this area.

I would ask that this statement be attached to the Ministerial Council decision adopted and to the journal of today’s meeting of the Permanent Council.”



MC.DEC/1/13  
6 March 2013  
Attachment 2

Original: ENGLISH

### **Interpretative Statement under Paragraph IV.1(A)6 of the Rules of Procedure of the Organization for Security and Co-operation in Europe**

By the delegation of the United States of America:

In connection with PC.DEC/1074, and under paragraph IV.1(A)6 of the OSCE Rules of Procedure, the United States wishes to make the following interpretive statement:

“The United States disagrees with the interpretive statement just made by the delegation of the Russian Federation. We wish to express our strongest support for the efforts of the OSCE Representative on Freedom of the Media to defend and promote freedom of expression through all media, including the Internet and other new technologies. This approach is absolutely consistent with the Helsinki Final Act, which calls upon participating States to ‘promote and encourage the effective exercise of civil, political, economic, social, cultural and other rights and freedoms,’ and with the mandate of the OSCE Representative on Freedom of the Media to ‘advocate and promote full compliance with OSCE principles and commitments regarding freedom of expression and free media.’ We reject any call to parse or restrict this broad mandate, or indeed any effort to qualify established OSCE Human Dimension commitments that protect and promote the fundamental freedoms of citizens and members of civil society groups throughout the region.”

I request that this interpretive statement be attached to the decision and included in the journal of the day.

## Declarations

## JOINT DECLARATION ON THE PROTECTION OF FREEDOM OF EXPRESSION AND DIVERSITY IN THE DIGITAL TERRESTRIAL TRANSITION

**The United Nations (UN) Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Representative on Freedom of the Media, the Organization of American States (OAS) Special Rapporteur on Freedom of Expression and the African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR) Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information,**

*Having met in Pretoria on 5 April 2013 and having discussed these issues together with the assistance of ARTICLE 19, Global Campaign for Free Expression and the Centre for Law and Democracy;*

*Recalling and reaffirming our Joint Declarations of 26 November 1999, 30 November 2000, 20 November 2001, 10 December 2002, 18 December 2003, 6 December 2004, 21 December 2005, 19 December 2006, 12 December 2007, 10 December 2008, 15 May 2009, 3 February 2010, 1 June 2011 and 25 June 2012;*

*Emphasising, once again, the fundamental importance of freedom of expression both in its own right and as an essential tool for the defence of all other rights, as a core element of democracy and as indispensable for advancing development goals;*

*Recognising the potential of a robust, diverse media to promote the free flow of information and ideas in society, through both providing voice opportunities and satisfying information needs and other interests, thereby contributing to democracy, social cohesion and broad participation in decision-making;*

*Concerned about the fact that, in many countries, commercial and political considerations have dominated discussions and policy making regarding the transition to digital terrestrial broadcasting (switchover or digital transition), to the detriment of human rights, and particularly freedom of expression considerations, including diversity, and the protection of the rights of viewers and listeners;*

*Recalling that the airwaves are a public and freedom of expression resource, and that States are under an obligation to manage this resource, including the 'digital dividend', carefully so as best to give effect to the wider public interest;*

*Stressing that States have an obligation to promote and protect the right to freedom of expression, and equality and media diversity, and to provide effective remedies for violations of these rights, including in the digital transition process;*

*Noting that, if not carefully planned and managed, the digital transition can exacerbate*

## DECLARATIONS

the risk of undue concentration of ownership and control of the broadcast media;

*Mindful of* the risk that a poorly managed digital transition process may result in diminished access to broadcasting services by less advantaged segments of the population (a form of digital divide) and/or in the inability of less well-resourced broadcasters, in particular local and community services, to continue to operate, undermining media pluralism and diversity;

*Cognisant* that, while a planned approach to overall spectrum allocation is always important, it takes on even greater importance in the context of the digital transition, given the increasing competition for spectrum resources, including for mobile uses, as well as the distribution of channels via multiplexes;

*Stressing* the need for decision-making processes relating to the digital transition to be as transparent and participatory as possible, given the broad impact of these decisions, including on freedom of expression;

*Aware of* the enormous complexity of the choices that need to be made in the context of the digital transition, which involve human rights, commercial, technological, public resource, consumer interest and other public interest considerations, which vary considerably from State to State, thereby precluding a one-size-fits-all approach;

*Cognisant of* a number of relevant international standards on freedom of expression, as well as specific international and regional standards and recommendations on the digital transition;

*Adopt*, in San José, Costa Rica, on 3 May 2013, the following Joint Declaration on Protection of Freedom of Expression and Diversity in the Digital Terrestrial Transition:

### **1. General Principles**

- a. States should ensure that respect for freedom of expression, including diversity in the airwaves, is ensured in the digital terrestrial transition process.
- b. States should ensure that decision-making processes relating to the digital terrestrial transition take place in a transparent and fully consultative manner, allowing for all stakeholders and interests to be heard. One option here is to create a multi-stakeholder forum to oversee the consultative process.
- c. States should make sure that the digital terrestrial transition takes place in a planned, strategic manner which maximises the overall public interest, taking into account local circumstances. This may include decision-making which involves trade-offs between quality (such as the availability of high definition television) and quantity (such as number of channels), depending on the degree of pressure on the spectrum.

d. While key policy decisions regarding the digital terrestrial transition need to be taken by government, implementation of those decisions is legitimate only if it is undertaken by a body which is protected against political, commercial and other forms of unwarranted interference, in accordance with international human rights standards (i.e. an independent regulator).

e. The process for allocating broadcasting licenses should be strictly regulated by law and be guided by clear, objective, transparent and democratic criteria. This includes the need for the legal framework to be sufficiently clear to prevent arbitrary actions, including actions based on the editorial line of a broadcaster, to require decisions to be justified and published, and to allow for judicial review of decisions.

f. While the International Telecommunications Union (ITU) has set indicative switch-off deadlines for analogue terrestrial television, no such global process is in place for analogue radio services. States should consider whether the broader public interest would be served by putting in place a digital transition process, and specifically a process leading to an analogue switch-off, for radio broadcasting services, whether this should be left to be considered in due course, or whether part of the spectrum should be reserved for analogue radio broadcasting for at least the near future.

## **2. Core Policy Processes**

a. Core policy decisions – such as what technological backbone to use for digital terrestrial transmission, overall spectrum planning, the approach towards the allocation of multiplexes, and the respective roles played by the regulator, existing broadcasters and free market forces – should ensure respect for freedom of expression and a balance between the various competing interests, taking into account national circumstances.

b. Regulators should have the necessary mandate and resources – in terms of human and technological capacity, and monitoring and enforcement powers – to implement core policy decisions.

c. Whether multiplexes are run by content service providers or independent operators, clear rules should be in place regarding the allocation of capacity (or additional capacity) on the multiplex, including, as appropriate, to ensure that this is done in a fair, transparent and non-discriminatory manner. This takes on particular importance in countries with only one multiplex.

## **3. Promoting Diversity and Related Goals**

a. State policies and licensing processes relating to the digital terrestrial transition should promote media diversity.

## DECLARATIONS

- b. As a general principle, the digital terrestrial transition should enable the continued provision of existing broadcasting services. Reasonable and proportionate must-carry and must-offer rules for multiplexes should, as necessary, be put in place to promote this goal.
- c. States should ensure that independent public service broadcasters are able to continue to distribute their existing services terrestrially through and after the digital transition (and that any government or State broadcasters are transformed into public service broadcasters). This should include measures to ensure that they have the necessary legal, technological, financial and organisational resources for this. Where necessary, special financial or other measures may be needed to ensure that public service broadcasters are able to obtain or use the necessary equipment to disseminate their signals digitally.
- d. States should also ensure that community and local broadcasting services are able to continue through and after the digital terrestrial transition. Consideration should be given to various measures to this end, as necessary, including the following:
  - i. Allowing certain types of broadcasters – in particular low power local and community services – to continue to distribute via analogue terrestrial signals, insofar as this is consistent with international standards.
  - ii. Allowing certain types of broadcasting services to be provided without a licence in certain designated spectrum bands.
  - iii. Regulatory measures to reduce and/or spread the costs of digital terrestrial dissemination, for example by prescribing shared or otherwise more efficient distribution networks.
  - iv. The provision of subsidies or other forms of support to assist community and local broadcasters to obtain the necessary equipment to be able to distribute their terrestrial signals digitally, provided that subsidies should be allocated by an independent body, based on objective criteria.
  - v. Measures to use the resources generated by the digital dividend to defray infrastructure costs.
- e. The promotion of diversity should be a mandatory criterion to be taken into account in decision-making in relation to the specific services that are provided on digital multiplexes, whether, or to the extent, that these decisions are taken by multiplex operators or regulators.
- f. The potential of digital broadcasting to improve access for people with hearing and visual disabilities should be given due priority in the planning and decision-making

process for the digital terrestrial transition.

- g. The need to promote diversity in broadcasting should be an important consideration to be taken into account in decision-making in relation to the broad reallocation of the spectrum freed up by the switch-off of analogue broadcasting (the digital dividend). Considerations to be taken into account in this regard include:
- i. The extent to which the broadcasting environment caters to the interests of all groups in society, including cultural and linguistic minorities, and people living in different areas and regions.
  - ii. The diversity of types of content which are available through the broadcasting system.
  - iii. The interest in and capacity of existing and aspirant broadcasters to provide new channels.
  - iv. The financial resources available within the broadcasting system as a whole, including any public or cross-subsidies, to support new content production.
  - v. The diversity benefits of requiring multiplex operators to carry local, community and/or independent broadcasting services.
  - vi. The diversity benefits of allocating new channel and other capacity to public service broadcasters.
  - vii. The possibility of providing public funding for the development of new broadcast content or channels.
- h. Special measures should be put in place, as necessary, to prevent the digital terrestrial transition from promoting greater or undue concentration of media ownership or control. This might include regulatory measures regarding the way in which multiplexes are run, clear pricing and competition rules regarding multiplexes and distribution networks, and the separation of distribution and content operations within the same business, among other things.

#### **4. Cost Considerations and Universal Access**

- a. States should put in place measures to limit the cost to end users of the digital terrestrial transition, specifically with a view to limiting the number of individuals and households which are unable to afford to make the transition and to ensuring that these costs do not lead to a 'digital divide' between those who can afford to access new services and those who cannot. These measures may include:

## DECLARATIONS

- i. The imposition of technical standardisation to lower the production costs of devices such as set top boxes (STBs).
  - ii. Regulatory measures to ensure the interoperability and compatibility of reception, decoding and decryption devices.
  - iii. Subsidy programmes for poorer households.
  - iv. Appropriate trade-offs between, and technological solutions for, meeting the interests of better and less well-off end users.
- b. Regulatory approaches and decisions regarding free and pay services should strike an appropriate balance between commercial needs and ensuring broad access to a core platform of services.
- c. States should create and support a multi-strand public educational outreach programme throughout the digital transition process to ensure that users are aware of the process and of what they need to do to prepare for it, and have at least the basis technical knowledge they need. As part of this outreach programme, consideration should be given to the following elements:
- i. Special outreach efforts to ensure appropriate information is provided to hard-to-reach users.
  - ii. Special outreach efforts to ensure that users who may be technologically challenged – for example elderly or rural users – have the knowledge and understanding they need.
  - iii. Support programmes, such as call centres or training programmes, for people who need help.
  - iv. More intensive outreach as the analogue switch-off approaches.
- d. States should make an effort to ensure that, by the time the switch-off takes place, the geographic reach of digital services is, overall, at least comparable to and preferably greater than the reach of pre-existing analogue services.
- e. Support services, including electronic programme guides, should be available in user-friendly and non-discriminatory formats, including availability in different languages spoken in the coverage area.



Frank LaRue

UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression

Dunja Mijatović

OSCE Representative on Freedom of the Media

Catalina Botero Marino

OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression

Faith Pansy Tlakula

ACHPR Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information

## **15<sup>th</sup> CENTRAL ASIA MEDIA CONFERENCE**

### **Reflecting on OSCE media freedom commitments**

Bishkek, Kyrgyzstan  
27-28 June 2013

#### **15th ANNIVERSARY DECLARATION**

The 15th Central Asia Media Conference, organized by the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media in co-operation with the OSCE Centre in Bishkek and assistance of the OSCE field offices in Central Asia, was held on 27-28 June 2013 in Bishkek.

More than 100 participants, including international media experts, government officials, academics, journalists and civil society representatives from all Central Asian states convened for the two-day event. A representative of Mongolia also participated for the first time.

The Central Asia Media Conference, important annual event organized by the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media, has been held in Central Asian participating States since 1999. Throughout the years, the conferences have addressed topics central to media freedom, including “Pluralism and Internet governance,” “Access to information and new technologies,” “Journalism education”, “New challenges in broadcasting, including public service broadcasting and the digital switchover” and others.

The 15th conference was devoted to looking back at media developments in Central Asia in general and, more specifically, the effect of the activities of the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media on media freedom across the region.

Conference participants worked in groups to consider media freedom issues and take stock of issues raised during previous conferences by reviewing prior declarations and identifying the major media development issues in their countries. They discussed how changes in technology and social media have changed the media landscape and how regulation might address these developments. In the end, they adopted the following recommendations.

#### *The Conference Participants:*

1. Emphasize that the right of journalists, working both off and online, to carry out their activities under safe conditions is a fundamental condition precedent to free media and free expression.

2. Call on the governments to ensure swift and effective investigations of crimes against journalists. It is vital that the authorities publicly condemn every case of violence against journalists to send a clear message that such assaults are not tolerated and perpetrators will be brought to justice to prevent a climate of intimidation, fear and impunity.
3. Urge governments to bring national legislation in line with OSCE commitments on media freedom and freedom of expression and refrain from adopting legislation that would restrict free media and free expression. While the right to freedom of expression may be restricted by international law, such restrictions can only be justified if prescribed by law, pursue a legitimate aim and are necessary in a democratic society.
4. Stress that while the fight against terrorism, violent extremism and the defense of national security are legitimate goals, media freedom should not be abridged in pursuit thereof.
5. Underline that national laws should facilitate openness and accessibility of the Internet, including online media. Speech-friendly Internet regulation should be promoted.
6. Reiterate that defamation should be decriminalized in the countries where it still remains a criminal offense (Kazakhstan, Turkmenistan and Uzbekistan). Only civil defamation laws should govern speech offenses and should include clearly defined provisions allowing for “reasonable and proportional damage awards” to be applied in defamation cases.
7. Emphasize that public figures are required to tolerate more, not less, criticism, in part because of the need for free discussion on issues of public interest.
8. Underline the importance of the right of access to information and calls on governments to facilitate freer and wider dissemination of information.
9. Stress that in the switch from analog to digital broadcasting, national regulators should take practical steps to increase pluralism of content and prevent concentration of ownership in broadcast properties.
10. Following the example of Kyrgyzstan, call upon legislators and governments to introduce public service broadcasting as a pivotal part of national media systems to promote pluralism and media freedom, and promotes transitioning state-run media (which serves the government) into public service media (which serves the public) to meet this goal where appropriate.
11. Call on the governments to encourage private media, promote fair competition in the media market and avoid government interference in media content.

## DECLARATIONS

12. Emphasize that in order to improve working conditions for journalists, authorities should favourably consider visa requests from foreign journalists.
13. Highlight the importance of effective self-regulatory mechanisms, such as press councils and ombudspersons. They should be established in a consultative and inclusive process and should be independent from government interests.
14. Encourage governments to improve quality of journalism education and Internet literacy programs for the general public.
15. Stress the importance that the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media to continue organizing Central Asia Media Conferences and recommend taking further steps to provide a clear mechanism to assess the effectiveness of recommendations passed during conferences to ensure greater impact on media freedom in the region.

## THIRD OSCE SOUTH EAST EUROPE MEDIA CONFERENCE

Tirana, Albania

18 – 20 September 2013

### DECLARATION

The conference participants addressed some of the most pressing media freedom issues in the region today. Topics such as the safety of journalists, independence of public service broadcasters and regulators, internet freedom, digitalization and advertising were at the top of the agenda.

*The participants concluded that:*

- The authorities have the responsibility to create a legal and regulatory environment that will guarantee political, editorial and financial independence of public service broadcasters.
- Broadcast regulators must be free from political interference, have the independence and the resources to create a pluralistic media landscape.
- Self-regulatory mechanisms, offline and online, should be developed by journalists themselves, without state and business interference.
- The digitalization of the broadcasting spectrum needs to stimulate media pluralism. The public must be given access to a free-to-air package that includes the public service broadcasters.
- The Internet has to remain an open and public forum for freedom of speech and expression. The authorities should not over-regulate the Internet, and should refrain from mandatory blocking of online content or websites.
- The right of freedom of access to information needs to be clearly established by law, with effective oversight and appeals mechanisms by independent bodies. The legislation needs to be in line with OSCE standards where all authorities are obliged to swiftly comply with requests.
- Freedom of the media applies to all forms of journalism, be it professional, open or “citizen” journalism alike.
- The right of journalists not to reveal their sources needs to be enshrined in law.
- Safety of journalists remains a pressing problem in the region. Violence, harassment and intimidation against journalists are an attack on democracy itself. The

## DECLARATIONS

authorities must condemn all attacks and ensure that there is no impunity for crimes against journalists.

- Transparency of media ownership needs to be regulated by law, and such information should be publicly available.
- Spending on advertising by public entities must be regulated, to ensure that it is not used to put pressure on the media.

## **10<sup>th</sup> SOUTH CAUCASUS MEDIA CONFERENCE**

### **Reflecting on OSCE media freedom commitments**

Tbilisi, Georgia  
11-12 November 2013

#### **10th ANNIVERSARY DECLARATION**

The 10th South Caucasus Media Conference, organized by the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media in co-operation with the OSCE Office in Baku and OSCE Office in Yerevan, was held on 11-12 November 2013 in Tbilisi, Georgia.

More than 80 participants, including journalists, civil society representatives, government officials, members of parliament and academia from Armenia, Azerbaijan, and Georgia and international media experts convened for the two-day event.

This important annual event has been held in Tbilisi since 2004. Throughout the years, the conferences have addressed various topics central to media freedom, including “International standards of freedom of information”, “Pluralism and Internet governance”, “Access to information and new technologies”, “Journalism education” and others.

To mark the 10th anniversary, the focus of the conference was a retrospective look at OSCE media freedom commitments and their implementation across the region.

The conference participants also addressed some of the most pressing media freedom issues in the region, such as the safety of journalists, Internet freedom, access to information and independence of public service broadcasters and regulators. Conference participants also explored international standards and national practices regarding issues related to digital switchover and media self-regulation at the Master Class and Roundtable, respectively.

#### *The Conference participants:*

1. Welcome the fact that the authorities, representatives of the media, civil society and academia from Armenia, Azerbaijan and Georgia took part in the conference and discussed important media freedom issues in the spirit of co-operation.
2. Condemn attacks, harassment and intimidation against journalists and other media actors and appeal to authorities to publicly denounce every case of violence and ensure swift and effective investigations to prevent the fostering of a climate of fear and impunity.

## DECLARATIONS

3. Call on governments to improve national laws and bring them in line with OSCE commitments and refrain from criminalizing journalistic activity, including imprisonment of journalists.
4. Call on governments to refrain from supporting any manifestation of anti-Semitism, xenophobic and racist propaganda through the media and computer systems, as well as refrain from implementing extremism laws that restrict freedom of the media.
5. Urge authorities to ensure that journalists, as well as bloggers and others involved in journalism, are able carry out their activities in safe environment, recognizing that freedom of expression applies both offline and online.
6. Underline the importance of the right of access to information and call on governments to facilitate wider dissemination of information.
7. Support the idea of the Internet as open and public forum for freedom of speech and expression and recommend that the authorities refrain from restrictively regulating online content.
8. Underline the responsibility of the authorities to create and sustain a legal and regulatory environment that will guarantee integrity, political, editorial and financial independence of public service broadcasters.
9. Call on governments to provide a variety of sources of information for the population during the transition to digital broadcasting, taking into account the interests of non-state and regional television and radio broadcasters, to take practical steps to increase pluralism of content and prevent concentration of ownership in broadcast entities.
10. Highlight the importance of effective institutions of self-regulation, such as press councils, which should work in a consultative and inclusive manner, without state interference.
11. Stress the importance of the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media continuing to organize the South Caucasus Media Conferences, master classes, roundtables, and trainings and recommend taking further steps to provide a clear mechanism to assess the effectiveness of recommendations passed during these events to ensure greater effect on media freedom in the region.

*11 November 2013*





# **Presentations**

## **15<sup>th</sup> Central Asia Media Conference**

Bishkek, Kyrgyzstan  
27–28 June 2013

## Opening Statement

By Dunja Mijatović

Dear Minister Otorbaev,  
Ms. Nikitenko,  
Ambassador Kapinos,  
Colleagues and Friends

With great pleasure I would like to welcome you to the 15th Central Asia Media Conference.

As you all know, throughout the years the Central Asia Media Conference has become a unique event for the exchange of information and experiences on media freedom developments among all five Central Asian countries.

The 2013 conference is a particularly special event, as we celebrate the 15th anniversary of the conference and examine the changes in the media landscape that have taken place in the region during this period.

This is the fifth time that the conference takes place in Bishkek. I would like to thank the government of the Kyrgyz Republic for generously hosting this event.

The first Central Asia Media Conference took place here in Bishkek in October 1999, less than two years after the Office of the Representative on Freedom of the Media was established.

The subject of that Conference was “The media in Central Asia: The present and the future”.

The conference then returned to Bishkek in 2003, 2006 and 2009.

It is altogether fitting and proper that we should be back here again to note, reflect on and consider events in Central Asia over the past 15 years.

The Office I lead is in a privileged position to bring together this group, acting, as it does, as a unique institution – as a watchdog over media issues and working from the inside – not outside – of an international organization; an office established by the governments of all 57 participating States to let them know where they stand in keeping the promises they made regarding media freedom and freedom of expression.

Since its establishment in November 1997 by Permanent Council Decision 193, all who have held the position of Representative have viewed Central Asia as vitally important to the growth and development of free media and free expression within the context of the entire OSCE. That is one reason why these annual conferences began: to bring together media from across the region to discuss issues of common concern.

As Representative Freimut Duve wrote at the time, “The conference was a successful attempt to generate regional co-operation on freedom of the media issues and galvanize an exchange of views between like-minded journalists from the four Central Asian Republics represented.”

### **Prior conferences**

Over the years these conferences have faced head-on the major issues of the each year.

On the heels of 9/11, in December 2001 we met in Almaty to discuss media freedom in times of terrorist conflict. And two years later, here in Bishkek we reviewed the role of media in multicultural and multilingual societies.

In 2007 we addressed media self-regulation and the next year, again in Almaty, we considered the new challenges, including digital switchover and the efforts of secure stable public service broadcasting.

Two years later in 2010, we discussed the potential of new technologies.

### **This conference**

Today we have the opportunity for a comprehensive review.

The speakers’ topics and sessions are designed to raise issues that lead to serious consideration of past events. They are also designed to raise the issues of tomorrow, issues such as the exploitation of new technologies to bridge the gap between yesterday’s practices and tomorrow’s hope.

Keynote speaker Mark Johnson, community editor of *The Economist*, will guide us with a look at how those of you with mature print publications can incorporate online versions into your portfolios and how to go a step further and use social media to your advantage.

Professor Eric Friedman, who has been around Central Asia throughout the years, will provide a retrospective look at how the media landscape has changed, and maybe not changed, during the last decade and a half. He’ll also provide his insights on what the future may hold.

## PRESENTATIONS

Doug Griffin and Jem Thomas from Albany Associates will discuss the rapidly changing world of media regulation in the digital age. They will be joined by Assomudin Attoev of the Internet Service Providers Association in Tajikistan as they touch upon the most important topics including how changes have taken place on a regional level and the role of self-regulation in both online and offline venues.

Albany Associates also will explore the relationship between free speech and other rights as applicable to 'new media', including Twitter, blogs and online comments.

And, of course, we will have the opportunity to hear from a representative from each Central Asian country for their perspectives on what the last 15 years have entailed.

I am pleased to say that for the first time, we have with us a representative from Mongolia, Adiyasuren Erdenebileg, who is an officer in the Press and Public Relations Division of the Ministry of Foreign Affairs.

### **Conclusion**

With 15 years of history behind us, we are at a time where we can celebrate successes  
With 15 years of history behind us, we are at a point where we can celebrate successes  
and contemplate what has gone right, and what has gone wrong, during this time.

What has really happened in the last 15 years? What will the coming years bring? I leave it to you to decide and am eager to hear what you have to say.

I appreciate your coming and sharing your experiences and thoughts about the future.

Last, but not least, a special thank you goes to the OSCE Centre in Bishkek and its staff for assisting my team with the organization of this important event. I would like to thank the OSCE field operations in the region for ensuring participation of country delegations and accompanying participants to Bishkek. Furthermore, I would like to thank the governments of Austria, Ireland, Kazakhstan, Norway, Switzerland, the United Kingdom and the United States.

I wish you a successful and productive event!

## **“Fifteen Years of Media Freedom Developments in Central Asia: A Retrospective Overview of Major Developments and Prospects for the Future”**

**By Eric Freedman**

I am by nature an optimist, but I am also a realist. And as all good journalists should be, I am a skeptic. Looking back at 15 years of media freedom developments in Central Asia, I see glimmers of reason for optimism, at least in Kyrgyzstan. But realism rooted in history shows us that the future of media freedom overall remains dim. And skepticism teaches me—teaches all of us—to be extremely cautious about believing any promised commitments to media freedom from governments and opposition alike.

I’ll begin with a two-sentence overview about the past and a two-sentence overview of the present. Then I’ll discuss what I regard as some of the key media freedom-related events in each Central Asian country during the past 15 years. Based on those events, I’ll offer three predictions for the future from my perspective as an outside observer.

First the past: So far, efforts to develop pluralistic and economically sustainable press systems in all five Central Asian countries have fallen far short of hopes. That is true despite extensive, costly efforts by local and international organizations, media companies, professionals and journalism professors to support media institutions and press freedom.

Second the present: Although the five press systems are not identical, they do share common traits. Those characteristics interfere with free expression, access to information, citizen participation, anti-corruption efforts and government transparency.

As for my choice of key events, as you will see, unfortunately most were bad news for media rights. However, a few do hold out hope for the future. Several examples involve individual journalists, but the others are broader in scope. None of them involve what I call “pieces of paper.” By “pieces of paper,” I mean such things as a new law decriminalizing libel or a new regulation to speed government approval of broadcast licenses. While those “pieces of paper” may reflect positive developments, they are generally limited in actual impact – at least so far. You may disagree with my choices but they do illustrate the complexities of the media environment here.

I’ll start with Uzbekistan and Turkmenistan, two of the world’s most repressitarian regimes. By repressitarian, I mean they are both repressive in their human rights practices and authoritarian in how they are governed.

*Development #1* in Uzbekistan was the Andijan massacre of 2005 when government troops killed at least 187 protestors, and probably hundreds more. The event was so outrageously brutal that even the George W. Bush administration criticized it. In reaction to such criticism, President Islam Karimov kicked out international media support NGOs such as IREX and Internews, as well as journalists from such organizations such as BBC, Radio Free Europe/Radio Liberty and EurasiaNet. That sharply limited the diversity of news reaching the citizens of Uzbekistan and the amount of news about Uzbekistan reaching the rest of the world.

*Development #2* in Uzbekistan is extensive censorship of websites, a pattern that became more rigorous after authorities saw the impact of the Internet during the Arab Spring uprisings in Egypt, Tunisia and elsewhere in the Greater Middle East. In addition to expanding the number of news-related websites it blocked, the regime established a state commission to censor Internet content in 2011.

*Development #1* in Turkmenistan was the death of the Turkmanbashi, president-for-life Saparmurat Niyazov, in December 2006. This was a lost opportunity to advance media freedom. Less than a year later, his successor visited Columbia University in New York, where he denied having any problems with the media, saying, "There was never in Turkmenistan any pressure on the press." In truth, the press remains a tightly state-controlled propaganda tool that glorifies and deifies President Gurbanguly Berdimukhammedov.

*Development #2* in Turkmenistan came in two parts. In July 2011, massive explosions hit a military munitions depot less than 20 kilometers from Ashgabat, killing dozens of people. The government shut the Internet and telephone lines and released almost no information. But what Radio Free Europe/Radio Liberty called the "unprecedented activism of citizen journalists" provided reports and photos to the outside world as the disaster occurred.

Then in April of this year, security forces failed to stop distribution online of an embarrassing video that showed the president falling from a racehorse. As EurasiaNet reported, Turkmen State television showed only footage of him winning an \$11-million prize. Security officers forced spectators with cameras to delete videos and photos, but some got out on social networks.

Because these incidents were so rare and although they were limited in scope, I consider them a positive in the context of media rights.

*Development #1* in Kyrgyzstan was the still-unsolved assassination of Alisher Saipov, an independent journalist and human rights activist, in Osh in 2007. Saipov reported about Uzbekistan's political and social landscape for Radio Free Europe/Radio Liberty, Voice of America and Ferghana.ru and he had interviewed members of the banned groups Hizb ut-Tahrir and the Islamic Movement of Uzbekistan. The government's lack



of a decisive response to the murder was evidence that President Kurmanbek Bakiyev was unwilling to protect journalists—despite promises made when he came to power after the 2005 Tulip Revolution. The later record of physical attacks on journalists there reflects a belief that people can harm journalists with little fear of punishment.

*Development #2* in Kyrgyzstan was the June 2010 violence between ethnic Kyrgyz and ethnic Uzbeks in the South. The conflict claimed more than 400 lives and displaced hundreds of thousands of people. That event had two major negative impacts on press freedom: One, it led to the elimination of most Uzbek-language media in that part of the country, although Internews has attempted to help fill the gap with bilingual Uzbek and Kyrgyz broadcasting by young journalists through its Yntymak project. And two, it increased self-censorship by journalists who are afraid they will be blamed for any future ethnic clashes.

*Development #3* in Kyrgyzstan was positive in my mind. It was the 2010 constitutional change to a parliamentary system and the election of President Almazbek Atambayev. Together, they have led to an overall improvement in the media environment compared to the situation under ousted President Bakiyev. I say that with full awareness of many disappointments and setbacks, including the failure to release investigative reporter and human rights defender Azimjon Askarov from prison. Askarov, who had reported about law enforcement abuses, was framed on bogus charges.

As for Tajikistan, *Development #1* started as a positive one in 2005 when President Emomali Rahmon ordered cabinet ministers, department heads and local officials to hold at least four press conferences a year. However, it turned into a negative one in September 2011 when he reduced mandatory news conferences to twice a year. Journalists say that even those events are sometimes only information dumps where officials read reports and don't answer reporters' questions. As the independent news agency Asia-Plus explained, that change "deteriorated the already difficult access to socially significant information in the country."

*Development #2* in Tajikistan involved Urunboy Usmon, a Khojand-based BBC correspondent who was arrested in June 2011 and falsely accused of being connected with Hizb ut-Tahrir. When I met Usmon last year, he told me, "I have no sympathy for this group. I was just doing my work. If I wrote about drug users that doesn't mean I'm a drug user." He spent a month in jail before pressure from OSCE, BBC and the British government led to his release before trial.

In my mind, what makes this ultimately a positive development is the fact that Usmon was acquitted at an open, standing-room-only trial. Before that, terrorist/extremist trials had been closed to the public and to journalists.

In Kazakhstan, *Development #1* was the rapid expansion and growth of power in the early 2000s of media oligarchs in the form of financial-industrial groups closely tied

to President Nazarbaev. These oligarchs emerged as dominant economic and political forces as they bought or otherwise gained control over much of the nation's print and electronic media, thus concentrating ownership of much of the non-state media market. Their print and broadcast outlets generally avoid stories that might get them in trouble with the government or with the financial-industrial groups that support them. But as one specialist observed, "When it has served the interests of their owners and the president, mainstream coverage has expanded to include subjects that are normally restricted to the small opposition press."

*Development #2* was the government's violent suppression of a 2011 strike by oil workers in the west of Kazakhstan. As the Committee to Protect Journalists (CPJ) reported, "Authorities launched a fierce crackdown against the media after the clashes, and renewed the battle around the first anniversary of their reporting on the violence." As a result, late last year the government blocked and shut down independent newspapers *Respublika* and *Vzglyad* and broadcasters K-Plus and Stan.kz "on fabricated charges of extremism." Stan.kz, an Internet broadcaster known for criticism of national and local officials, was forced to close earlier this year. The founder of Stan.kz's parent company said authorities provided no evidence that the media violated any laws. She told CPJ, "But we were all doing our job—we reported on the facts, and interviewed people, nothing else."

Now what three major predictions about media freedom in Central Asia can I—as an international observer—make from these developments?

*First*, social media and the Internet will play an increasingly important role as suppliers of news and information that is unavailable from traditional media. That is both good and bad, however.

On the positive side, they will provide more open, alternative venues to fill the role of traditional newspapers and broadcasters that are outlawed, censored or threatened in these countries. This is true even as regimes block websites and social media networks such as LiveJournal, YouTube, Facebook and Twitter. They will allow a more diverse group of citizens to speak out with multiple viewpoints on issues of public concern. And perhaps they will make it easier for the public to find information the governments want to keep secret.

But on the negative side, most social network users who distribute information and opinion won't be professional journalists committed to fair, accurate, balanced and ethical gathering, reporting and analysis of news. Instead, social media and the Internet may spread more gossip, rumor and misinformation. The digital divide is a second negative because residents of the regions and rural areas and the poor have much less access to new and affordable communication technology than city residents and citizens who are financially better off. Also a third negative is the ability of the regimes to use social media themselves to spread propaganda and to monitor the activities of

opposition and civil society groups.

My *second prediction* relates directly to journalists and media professionals. I have deep respect and admiration for journalists in Central Asia, whether they work for state, opposition or independent news organizations and whether they are in print, broadcast or online media. They face tremendous challenges, including government intervention, lack of job security, low salaries, physical attacks and the dangers of arrest, bribery and pressure to censor themselves.

This prediction is that journalists and media owners will continue to struggle economically, especially those affiliated with independent media. Two main reasons are the limited available income from advertising and circulation and the end of subsidies from international organizations. That, I believe, will discourage qualified journalists from staying in the profession. And even those who do stay will not have enough resources to cover important news in depth. At the same time, I expect that governments, political parties, individual politicians and special interests such as Kazakhstan's financial-industrial groups will continue to own, control, subsidize and influence traditional media, including the ability to secure essential broadcast licenses.

My *third prediction* is that the work of international and local press rights defenders and media development organizations will remain essential. Despite obstacles and restrictions imposed by the authorities, they will continue to monitor the media freedom environment, support the training of journalists and journalism students, promote collaboration across borders, go to court to represent journalists in trouble and pressure governments to respect press freedom.

However, these valuable international organizations will face additional difficulties beyond dealing with hostile and skeptical authorities. One of those difficulties is economic—the cost of operating in Central Asia at a time when journalists in many other parts of the world desperately need their support, too. Another difficulty goes to the heart of their media freedom mission. The growth of social media and the Internet that I discussed raises the question of how we define journalists. For example, will these international organizations defend bloggers, citizen journalists and opposition tweeters who are arrested and jailed? Will these international organizations provide professional training to bloggers and citizen activists? If so, will that weaken their ability to serve traditional journalism professionals?

As I said at the beginning of my remarks, I am both an optimist and a realist.

When I returned from Central Asia for the first time in 2002—after teaching journalism in Tashkent for four months—I had dinner in Washington with a career U.S. diplomat. He asked what I would do to “fix” or “reform” the press system in Uzbekistan. I told him that I would have had a better answer before I spent time there. Since then, I have returned many times, to conduct trainings, meet with and interview journalists and

## PRESENTATIONS

press rights advocates, give lectures and work with my colleagues at American University of Central Asia. I still have no solution, but I do know that Western-style models—whether from the U.S., Europe, India or elsewhere—cannot be transplanted intact to any other country. Media freedom will continue to evolve unevenly in each country. And each country must determine its own media destiny based on the realities of its own history, culture, economy, political structure, available technologies, public trust and degree of citizen engagement.

But as an optimist, I hope that all five systems will eventually demonstrate a commitment to independent journalism and to what I believe should be universal professional standards of fairness, balance, accuracy and ethical conduct.

*Freedman is Associate Professor of Journalism at Michigan State University in East Lansing, Michigan.*

## Казахстан игнорирует рекомендации ОБСЕ в отношении свободы слова

**Тамара Калеева,**  
**президент Международного фонда защиты свободы слова «Адил соз» (Казахстан)**

Тот плюрализм СМИ, который присутствовал в Казахстане в первые годы независимости, сейчас кажется несбыточным идеалом. Первая половина 90-х годов — это независимые телеканалы М, ТОТЕМ, Семейный канал, газеты «Социал-демократ», «Время по Гринвичу», «451 градус по Фаренгейту», «Ярмарка», «Доживем до понедельника» и т.д. Третье десятилетие независимости — это полное отсутствие независимого телевидения (последним был расстрелянный в 2002 году телеканал «Тан»), причисление к средствам массовой информации всех без исключения интернет-ресурсов, это не поддающееся логике незаконное объединение различных изданий в единое СМИ и их судебное закрытие на основании судебной экспертизы, которая установила, что «компетенция данных СМИ — создание количественного и качественного преимущества точки зрения внедрения стойких ассоциаций, схем и мифов, отвечающих интересам организованной преступной группы».

За последние 10 лет по три года отсидели за решеткой за профессиональную деятельность главный редактор газеты «Алма-Ата Инфо» Рамазан Есергепов, главный редактор газеты «Закон и правосудие» Токбергген Абиев, фрилансер Вадим Курамшин, год провел в колонии писатель Алпамыс Бектурганов, не буду перечислять за недостатком времени других арестованных и осужденных журналистов, разоренные и закрытые СМИ. Нападения на журналистов, причем безнаказанные, ежегодно совершаются десятками. По данным фонда «Адил соз», в 2012 году состоялось 17 уголовных и более 100 гражданских судебных процессов в отношении СМИ и журналистов. Им предъявлено 4,5 миллиарда тенге взыскания морального вреда. Необоснованно закрыто 44 СМИ. В первой половине 2013 года министерство информации без суда, в административном порядке закрыло «Молодежную газету», создаются многочисленные препятствия изданию «Правдивой газеты», заблокирован доступ к ряду популярных интернет-ресурсов, был арестован и подвергнут принудительной психиатрической экспертизе журналист Александр Харламов.

В целом 14-летние наблюдения фонда «Адил соз» за ситуацией со свободой выражения в Казахстане показывают, что ее ограничивают:

- репрессивный характер законодательства,
- субъективная правоприменительная практика,

- необоснованные ограничения продекларированных прав журналистов,
- повсеместная практика угроз и запугивания журналистов,
- официальная и неофициальная зависимость от органов государственной власти, скрытая цензура.

За недостатком времени сосредоточусь только на законодательстве.

Сначала позитив. В 2010 году приняты изменения в Гражданский кодекс, которые лишили юридические лица права требовать возмещения морального вреда, то есть компенсации за страдания, которые априори не могут быть присущи юридическому лицу. Мы приветствовали этот шаг, хотя развитие ситуации показало, что эти изменения — только полумера. Те же юридические лица подают теперь иски от имени руководителей или требуют защиты деловой репутации.

Был принят закон, согласно которому обвинение в клевете подпадало под норму административной преюдиции. Но в Административный кодекс никаких соответствующих изменений не введено, и применить эту норму невозможно, так что говорить об этом законодательном новшестве как о прогрессе может только человек, знающий об этом понаслышке.

На этом перечень либеральных изменений медийного законодательства завершается. Все остальные акты — закон об Интернете, о телерадиовещании, о защите персональных данных, принятые за последние годы, только ограничивают свободу выражения.

Сейчас у нас снова активная фаза законотворчества, в правительстве разрабатываются новые Уголовный и административный кодексы. Не лишне в связи с этим напомнить, что Казахстан всегда демонстрировал большое уважение к Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. В канун председательства в ОБСЕ крупными государственными деятелями были озвучены обязательства по либерализации медийного законодательства. Да и в Астанинской Декларации, принятой на саммите глав государств — членов ОБСЕ, говорится: «Мы ценим важную роль, которую играют гражданское общество и свободные СМИ, помогая нам в полном объеме обеспечить уважение прав человека, основных свобод, демократии, включая свободные и честные выборы, и верховенства права».

В 2001 году, после американской трагедии 11 сентября на третьей Центрально-Азиатской конференции по СМИ была принята Алматинская Декларация по свободе СМИ в период борьбы с терроризмом. Прочитую: «Правительства ... не должны использовать аргументы обеспечения национальной безопасности для ограничения прав человека», «...правительства Центрально-азиатских государств не должны использовать новую ситуацию конфликта в качестве оправдания репрессивных мер для борьбы с оппозиционными голосами СМИ»,

«СМИ должны быть свободны в осуществлении своей основополагающей роли «сторожевого пса» общества в борьбе против коррупции, являющейся серьезным препятствием для всех стран на пути к демократии».

В 2004 году Душанбинская конференции по вопросам СМИ приняла следующие рекомендации:

- Необходимо ограничить возможности государственных чиновников и политиков (общественных деятелей) предъявлять иски к журналистам и СМИ
- Диффамация должна быть декриминализована и заменена соответствующими и узко определенными гражданскими законами о диффамации; при этом необходимо ввести защиту «обоснованной публикации» и возмещение ущерба. ... Законы, предусматривающие уголовное и гражданское преследование журналистов за оскорбление чести и достоинства глав государств от имени третьих лиц, должны быть отменены.

Ни одна из этих рекомендаций не была оспорена государственными мужами Казахстана ни тогда, ни сейчас. В прошлом, 2012 году Казахстан стал членом Комитета по правам человека ООН, а одна из первых резолюций Генеральной Ассамблеи ООН, № 59(I), гласит: «Свобода информации является фундаментальным правом человека и критерием всех остальных свобод». Естественно, эту резолюцию Казахстан тоже никогда не оспаривал. Тем не менее, в концепции нового проекта Уголовного кодекса роль свободы слова и борьба с коррупцией определены как внешне общественно полезные действия. Цитирую: «Свобода слова, борьба с преступностью и иные внешне общественно полезные действия не должны быть инструментами незаконного вторжения в частную жизнь граждан, посягательств на их честь и достоинство».

В полном соответствии с этой доморощенной концепцией, вопреки международным стандартам и обязательствам Казахстана и ожиданиям общественности последняя версия проекта даже по сравнению с действующим, отнюдь не либеральным в отношении свободы выражения Уголовным кодексом существенно ограничивает право казахстанцев на свободу выражения мнений, беспрепятственное получение и распространении информации.

К действующей суровой системе наказания за клевету добавляются новые условия лишения свободы и гигантские штрафы. Вразрез с рекомендациями ОБСЕ и заявлением Комитета по правам человека ООН о том, что «законом не должны устанавливаться более жесткие меры наказания исключительно в связи с положением личности индивида, чья репутация была якобы подвергнута сомнению», в проекте сохраняется иерархия особых наказаний за умаление репутации представителей власти и должностных лиц. Ужесточаются и без того неслыханно жесткие санкции за нарушение неприкосновенности частной жизни – при том, что в отечественной правовой системе до сих пор нет четкого определения, что

такое частная жизнь.

Гражданское общество Казахстана, 12 неправительственных организаций объединились в коалицию «20 бап» (жиырмасыншы бап), это название по статье 20 Конституции РК, гарантирующей право на свободу слова и творчества. Сделали свои рекомендации в проект УК, направили в межведомственную рабочую группу, которую возглавляет Генеральная прокуратура. Ни одно из наших предложений не было принято по совершенно надуманным причинам. Так, на предложение декриминализировать клевету и оскорбление нам ответили: «По нашему мнению, декриминализация клеветы и оскорбления не будет способствовать свободе выражения мнений, а приведет к росту злонамеренных посягательств на честь и достоинство граждан». На чем основано такое мнение? Никаких обоснований этому нет и быть не может, потому что статистика уголовных дел по клевете официально не ведется. Наш фонд сам собирает и исследует дела этой категории, и выводы у нас совсем иные. Так, мы считаем, что ни в одном из обвинительных приговоров умысел на клевету не доказан, более того, его не было изначально.

Остановлюсь на другом чрезвычайно важном документе, во многом определяющем деятельность СМИ - на проекте Кодекса об административных правонарушениях.

Все чрезмерные наказания за сугубо технические или организационные погрешности в проекте сохранены. Двукратное нарушение порядка предоставления обязательных бесплатных экземпляров периодических печатных изданий, фиксации, хранения материалов теле- и радиопередач - приостановка СМИ на три месяца; нарушение порядка объявления выходных данных — штраф и конфискация продукции, двукратное нарушение — приостановление на три месяца. Нужно сказать что эти драконовские санкции применяются неукоснительно. Так, 23 апреля нынешнего года был отпечатан и сдан на реализацию первый номер нового издания – «Правдивая газета», однако до читателей он не дошел. Редакция не указала периодичность выхода издания, и утром 24 апреля тираж был конфискован. В протоколе об изъятии, подписанном начальником Департамента внутренней политики акимата, причиной названо нарушение правил публикации выходных данных. Откуда такая оперативность? Газету еще никто не видел, кроме типографских работников. Значит, цензура или, как деликатно выражаются в Министерстве культуры и информации, мониторинг новых или сомнительных в позиции политической благонадежности изданий осуществляется уже в типографиях. Согласно закону «О средствах массовой информации», любое издание подлежит переучету в случаях смены собственника либо его организационно-правовой формы, наименования, а также названия средства массовой информации, изменения языка издания либо вещания, территории распространения, основной тематической направленности, периодичности выпуска. Опоздали с переучетом по любому из этих параметров — тоже приостановление на срок до



трех месяцев. А ведь целью перерегистрации действующего СМИ является внутриведомственный учет, и нарушения порядка перерегистрации не относятся к числу злоупотреблений свободой слова.

## СВОБОДА СМИ В ТАДЖИКИСТАНЕ: ТРЕВОЖНЫЕ СИМПТОМЫ

**Нуриддин КАРШИБОЕВ,**  
**председатель НАНСМИТ**

Ситуация со свободой СМИ в Таджикистане остается сложной и непредсказуемой. По информации Министерства культуры РТ, в стране зарегистрированы 515 газет, журналов и информационных агентств, в том числе 330 газет, из числа которых 125 государственные и 205 частные и общественные, 174 журналов (82 государственных и 92 частных), 11 информационных агентств, лишь один из которых является государственным, 66 издательств и 256 типографий. Однако, эти количественные показатели не свидетельствуют о качественном росте СМИ и поступательном развитии свободы информации в Таджикистане.

Международная неправительственная организация Freedom House включила Таджикистан, как и в предыдущие годы, в число несвободных стран в своем ежегодном рейтинге «Свобода в мире». Это оценка также относится к деятельности СМИ в стране в 2012 году. Другая международная неправительственная организация Reporters Without Borders («Репортеры без границ») опубликовала «Индекс свободы прессы 2011-2012», где Таджикистану отведено 122-ое место среди 179 стран мира.

Согласно данным Комитета защиты журналистов ([www.cpj.org](http://www.cpj.org)) в 2012 году Президент Республики Таджикистан Эмомали Рахмон высоко отметил журналистскую миссию на церемонии, посвященной столетию таджикской прессы, однако его выступление было противоречиво: Рахмон призвал средства массовой информации не публиковать материалы, которые могли бы повредить международному имиджу Таджикистана, вызвать пессимизм среди населения или подорвать общественный порядок. Выступление Президента Таджикистана, Комитет защиты журналистов оценил, как разрыв между риторикой и реальностью, ибо Рахмон подписал закон об отмене уголовного наказания за клевету; при этом законодательством по-прежнему предусмотрено лишение свободы на срок до пяти лет за материалы, якобы оскорбляющие президента. Уголовное законодательство предусматривает также особую защиту для государственных должностных лиц: так, статья 137 защищает Президента страны от клеветы и оскорбления, а статья 330 защищает представителей государственной власти от оскорбления. С точки зрения международных органов по защите прав человека, право критиковать публичных людей, политиков, официальных лиц и действия правительства – одно из основных прав, защищаемых свободой слова, и это право играет очень важную роль в здоровом демократическом обществе.

Вместе с тем, одна из проблем, вызывающих серьезные опасения у

журналистского сообщества Таджикистана, остается преследование в отношении представителей СМИ и обращений в суд со стороны должностных лиц. С начала 2013 года в Таджикистане зафиксировано шесть судебных исков к различным изданиям, которые, по мнению экспертов, отрицательно влияют к ситуации со свободой слова в стране. В Таджикистане нередко чиновники даже мелкого звена отождествляют себя с высшей властью. На критику они реагируют болезненно, говоря в ответ журналисту, что тот идет против государства и даже ставит цель дискредитировать страну. В Таджикистане иски против СМИ нередко направлены не на то, чтобы восторжествовала правда. Их цель — усилить самоцензуру репортеров и изданий. Видно, что истцы хотят поставить на колени неукротимых журналистов и непреклонные СМИ.

### **Судебные иски**

Согласно отчету мониторинговой службы Национальной ассоциации независимых СМИ Таджикистана (НАНСМИТ) иск в суд района Исмоили Сомони на корреспондента таджикской службы радио «Озоди» (Свобода) Абдулло Ашурова был подан со стороны заведующей столичным детским садом №93 «Санджобча» (Белка) Соджидой Назаровой. Также, были зафиксированы два иска против газеты «Имруз ньюс», административное дело против корреспондента ИА «TojNews» Амруллохи Низом и иск ректора Таджикского института искусства против авторов и самой газеты «Нигох», иск в отношении еженедельника «Самак» был подан со стороны бывшего Председателя Союза писателей Таджикистана Аскара Хакима.

Примечательно, что иск против Абдулло Ашурова суд впоследствии решил в пользу ответчика в связи с отсутствием основания. Поводом по данному иску послужила статья, опубликованная 15 октября 2012 года на сайте «Озоди» где родители, чьи дети являются воспитанниками, детского садика № 93 жаловались на плохое отношение к их детям. Как заявляла сама истица, опубликованный материал ударил по ее деловой репутации и послужил поводом для увольнения.

Два иска против газеты «Имрузньюс» были поданы, что интересно друг за другом в короткий период времени. Сын главы Таджикской железной дороги Амонullo Хукумова — Рустам Хукумов подал судебный иск против газеты за публикацию «Бокиев ва Хукумов — «головная боль для своих отцов» на страницах «Имрузньюс» от 16 октября 2012 года. Как рассказал Назири Нусрат главный редактор газеты, «18 января 2013 года редакция получила повестку суда Района Исмоили Сомони г. Душанбе, что Р. Хукумов требует от издания выплаты денежной компенсации в 50 000 сомони (около 10 тысяч долларов) за нанесенный ему моральный ущерб. Однако, по словам редактора имя истца появилось еще в российских СМИ из за скандала вокруг арестованного российского летчика Виктора Садовничьего и его эстонского коллеги Андрея Руденко. По этому делу суд вынес свое решение в пользу истца и тем самым постановил выплатить в пользу истца 50 тысяч сомони (более 10 тысяч долларов США). Однако со стороны самой газеты как ответчика было принято решение об обжаловании решения суда, ибо, по мнению защиты,

судом были допущены нарушения ряд процессуальных норм законодательства страны.

Второй иск на газету подала компания «Точирон» в экономический суд на газету «ИмрузNews» и адвоката Ф.Вохидову за клевету и нанесение ущерба деловой репутации. Компания просит суд признать статью, опубликованную в газете «ИмрузNews» под заголовком «Торговля трупом в компании «Точирон», не соответствующей действительности и потребовать с газеты опубликовать опровержение на данный материал. Кроме того, компания просит суд взыскать с адвоката Ф.Вохидовой, чье мнение использовалось в статье, 50 тысячи сомони (более 10 тысяч долларов США) за нанесение ущерба деловой репутации компании, а с газеты взыскать символическую сумму в 1 (один) сомони.

В материале, опубликованном в еженедельнике 17 января 2012 года, рассказывается, что представители компании «Точирон» требовали за тело одного из участников дорожно-транспортного происшествия, произошедшего на автотрассе Душанбе-Худжанд, 10 тыс. долларов, так как, якобы компания по вине погибшего потеряла некоторый объем перевозимого топлива. По данным автора материала, тело было передано его родным после того, как они возместили компании всю требуемую сумму.

Поводом для иска Аслиддина Низомова ректора ТИИ к газете «Нигох» послужила статья под названием «Гусели магзхо» («Утечка мозгов») на страницах газеты «Нигох» от 20 февраля 2013 года. «Ректор Института искусств, прежде чем подавать иск против меня, как одного из соответчиков должен был учитывать мнение своих бывших преподавателей, - считает автор статьи Ахлиддин Салимов. - Это признак того что наше общество пока недостаточно демократично и не приемлет в свой адрес конструктивной критики»

Кроме вышеуказанных судебных исков, мониторинговой службой НАНСМИТ также были зафиксированы другие попытки воспрепятствование профессиональной деятельности журналистов. Одним из таких случаев является заявление Ректора Педагогического университета Абдуджаббора Рахмонова, от 1 апреля 2013 года в ОМВД по столичному району им. И. Сомони, в котором он просил, чтобы милиция приняла меры в отношении корреспондента «Азия плюс» Мархабои Хокима «за неправильные и незаконные действия журналиста». По утверждению А. Рахмонова, журналист не имела право его фотографировать, а также разговаривать, как он выразился, со студентами «его вуза» без его разрешения. Примечательно, что после проверки доводов заявителя и журналиста, органы милиции оставили без удовлетворения заявление А. Рахмонова в связи с отсутствием состава правонарушения в действиях корреспондента информационного агентства «Азия плюс».

## **Блокировка Интернет-сайтов**

Блокирование сайтов и ограниченный доступ к альтернативной информации является нарушением конституционного права на получение информации и серьезно ограничивает свободу слова в стране. Кроме того, подобное блокирование сайтов и ресурсов вводит цензуру, которая также запрещается Конституцией страны.

В 2012 году наблюдалось неоднократное блокирование сайтов, в частности информационного Агентства «Азия-Плюс» и Tojnews.tj, что лишало население возможности получать оперативную, достоверную и альтернативную информацию. Только с июля по сентябрь месяцы 2012 года сайт информационного Агентства «Азия Плюс», например, был заблокирован три раза со стороны Службы связи при правительстве Республики Таджикистан без объяснения каких-либо причин.

Аналогичным образом был заблокирован доступ и к таким сайтам, как РИА-Новости, YouTube, Lenta.ru и Vesti.ru, а также к двум новостным порталам, на которых освещаются события в Центральной Азии - Ferghananews.com и Centrasia.ru, что ограничивает возможности населения получать альтернативную информацию из других источников и ведет к искусственному нагнетанию обстановки и порождению всякого рода слухов среди населения.

По данным НАНСМИТ, за последний квартал 2012 года Службой связи при Правительстве РТ были применены незаконные санкции по ограничению доступа к 15 информационным ресурсам. Тревожным симптомом является и позиция Интернет-провайдерских компаний, которые, идя на поводу Службы связи, выполняют незаконные требования этого уполномоченного органа и становятся соучастниками нарушения прав юридических и физических лиц.

## **Доступ к информации**

Принятие нового Закона РТ «О периодической печати и других средствах массовой информации» (№ 961 от 19 марта 2013 года) стало новым этапом в развитии доступа к информации. Новый закон, признавая СМИ и журналистов, как полноправные субъекты информационных отношений четко обозначил механизм доступа к источникам официальной информации. Согласно нормам этого закона, любое лицо имеет право на получение достоверной информации через средства массовой информации о деятельности государственных органов, организаций и их должностных лиц. Средства массовой информации имеют право на получение сведений от государственных органов, организаций и их должностных лиц в порядке, установленном законодательством Республики Таджикистан. Государственные органы, организации и их должностные лица, передавая необходимую информацию средствам массовой информации, предоставляют благоприятные условия для ознакомления с документами.

Государственные органы, организации и их должностные лица, также обязаны ответить на необходимую официальную информацию, критическим и аналитическим материалам средств массовой информации, не требующим дополнительного изучения в течение до трех рабочих дней после обращения или публикации (трансляции) соответствующей информации. Государственными органами, организациями и их должностными лицами безотлагательно предоставляется срочная информация, имеющая общественное значение, не входящая в перечень сведений, составляющих государственную тайну и других сведений, защищаемых законом и не требующая дополнительного изучения.

Руководители государственных органов и организаций обязаны через соответствующее средство массовой информации ответить на критический и аналитический материал, связанный с их деятельностью и требующий дополнительного изучения, в срок не более двух недель после их опубликования (трансляции).

В случае отказа руководителями государственных органов и организаций в предоставлении информации, представитель средства массовой информации может обратиться с жалобой в вышестоящие органы, или в соответствии с порядком, установленным законодательством Республики Таджикистан, в суд.

В новом законе законодатель, также четко определил порядок отклонений и отсрочек в предоставлении информации. Отказ в предоставлении запрашиваемой информации возможен лишь в случае, если она состоит из сведений, содержащих государственную тайну или иную охраняемую законом информацию. Уведомление об отказе вручается средству массовой информации в течение трех дней после получения письменного запроса информации. А отсрочка в предоставлении запрашиваемой информации возможна, если предоставление требуемых сведений невозможно в течение трех дней.

Уведомление об отсрочке вручается заявителю в течение трех дней после получения письменного запроса информации, с указанием причины отсрочки и срока предоставления информации. Вместе с тем, в случае отказа в предоставлении информации, средство массовой информации может обратиться в вышестоящие органы, или в соответствии с порядком, установленным законодательством Республики Таджикистан, в суд.

### **Переход к цифровому вещанию и развитие телевизионного контента**

До 2015 года, когда Таджикистан согласно Женевскому соглашению перейдет на цифровое вещание, осталось меньше 1,5 года. Подписав соглашение в 2006 году, по которому более 100 стран в 2015 году должны перейти на цифровое вещание, членами Международного Союза электросвязи было найдено решение проблемы дефицита частот и передачи суперчеткого наземного сигнала, не зависящего ни от частот, ни от погодных условий. В Таджикистане

принята Концепция государственной политики Республики Таджикистан в области телевидения и радиовещания на 2010- 2025 гг. и Государственная программа развития цифрового телевидения в РТ на 2010-2015 годы. Данные документы были приняты без всякого участия гражданского общества и частных/ негосударственных электронных СМИ Таджикистана.

По мнению экспертов, озвученного на заседании Общественного Совета РТ (октябрь 2012 г.), переход на цифровое вещание в таком формате ставит под угрозу само существование негосударственных электронных СМИ. Ни в Концепции, ни в Программе перехода на цифровое вещание нет информации о способах, условиях и процессе перехода на цифровое вещание независимых телестанций. Сегодня наряду с 4 государственными телеканалами в республике функционируют около 20 независимых телевизионных организаций, которые предоставляют информационные услуги населению. Особое опасение вызывает отсутствие прозрачности в процессе перехода на цифровой формат вещания, а игнорирование интересы этих телестанций. Главными вопросами без ответов остаются: что будет с независимыми вещателями, и из каких каналов будет формироваться первый социальный мультиплекс?

Наряду с правовыми и техническими вопросами при переходе к цифровому вещанию необходимо решить вопрос насыщение телевизионного контента, ибо цифровое вещание подразумевает большей потребности к самому разнообразному контенту. Однако, до сих пор в РТ действует система лицензирования на производство аудиовизуальных продуктов, что является основным препятствием национального контента. На сегодня в деятельности таджикских телеканалов наблюдается использование нелегальных и контрафактных видео продуктов, а с вступлением Таджикистан в ВТО, такие поступки строго контролируются и жестко пресекаются экономическими санкциями со стороны Международного союза электросвязи и других контролирующих организаций, что чревато последствиями для Республики Таджикистан.

#### **Рекомендации:**

1. Дальнейшее развитие законодательства о деятельности СМИ и приведение национального законодательство в соответствие с международными документами;
2. Исключить из Уголовного законодательство оставшиеся диффамационные статьи, в частности ст.137 и ст. 330;
3. В законодательстве о СМИ и Гражданском кодексе (ГК) РТ предусмотреть нормы, согласно которым органы государственной власти и представители власти, как истцы в делах о защите чести, достоинства и деловой репутации, вправе требовать лишь опровержения недостоверной информации, но не возмещения морального вреда;
4. Создать институт уполномоченного в сфере СМИ (Омбудсмена по СМИ);

5. Прекратить практику блокировки сайтов, разработать механизм досудебного регулирования информационных споров и решать конфликты в рамках правового поля с учетом конституционных прав граждан на информацию;
6. Обеспечить журналистам свободный доступ к общественно-значимой информации, не входящей в Перечень сведений, составляющих государственную тайну;
7. Прекратить преследование журналистов за профессиональную деятельность и проводить тщательное расследование по каждому инциденту с оглашением результатов общественности;
8. Учитывать интересы независимых телевизионных организаций при переходе к цифровому вещанию и отменить лицензирование производства аудиовизуальных произведений.



## ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ РАЗВИТИЯ СМИ В ТУРКМЕНИСТАНЕ

**Муслим Мусаев,**

**первый секретарь Управления международной информации МИД Туркменистана**

Прежде всего, позвольте выразить искреннюю благодарность организаторам данной конференции: Представительству ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, Центру ОБСЕ в Бишкеке, Центру ОБСЕ в Ашхабаде, Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, Правительству Кыргызской Республики за теплый прием, широкое гостеприимство, прекрасную подготовку и проведение нашей сегодняшней встречи.

В рамках своего выступления мне бы хотелось ознакомить вас с основными принципами деятельности средств массовой информации в Туркменистане, дальнейшим совершенствованием их работы в контексте общественно-политической жизни государства.

В Туркменистане развитию национальных СМИ, становлению их как важного и самостоятельного института общества уделяется самое пристальное и серьезное внимание, оказывается всесторонняя поддержка со стороны государства.

Как отметил уважаемый Президент Туркменистана Гурбангулы Бердымухамедов на одной из встреч с творческой интеллигенцией страны, важнейшей функцией СМИ Туркменистана является их консолидирующая и мобилизующая роль в укреплении гражданского общества, сохранении и пропаганде высших духовных и культурных ценностей нации, в морально-нравственном и эстетическом воспитании подрастающего поколения. Именно национальные СМИ, с учетом реалий сегодняшнего дня, должны быть в авангарде общественной жизни государства, внося свой посильный вклад в развитие, культурное обогащение народа, его благополучие и процветание. Большую роль здесь играет популяризация национальной культуры в международном гуманитарном формате, активизация межнационального диалога культур.

Важным событием в общественно-политической жизни нашей страны стало принятие в сентябре 2008 года новой редакции Конституции Туркменистана, создавшей прочные основы для дальнейшего прогресса гражданского общества, обеспечившей правовую базу проводимым реформам.

В соответствии с Основным Законом в Туркменистане формируется эффективная система государственной власти и управления, основанная на исконно

национальных традициях туркменского народа, с учетом лучшего зарубежного опыта государственного строительства.

В настоящее время в Туркменистане ведется масштабная работа по формированию современной модели социально-направленной экономики, нацеленной на дальнейшее повышение уровня и качества жизни народа. Параллельно росту социального благополучия, Туркменистан активно расширяет внешний спектр международного сотрудничества, развивая конструктивные взаимовыгодные связи со всеми зарубежными партнерами на основах равноправия и взаимоуважения.

Проводимая Туркменистаном внешняя политика является логическим продолжением внутренней политики и определяется международно-правовым статусом постоянного нейтралитета, признанного ООН. Наиболее полно и объективно современную политику Туркменистана как нельзя лучше характеризуют слова великого туркменского поэта 18 века, философа и мыслителя Махтумкули:

«Не надо слова ни раздраженного, ни злого - народ мой не приемлет зла».

Развитие Туркменского государства в духе преемственности таких древних традиций туркменского народа, как миролюбие, добрососедство и гостеприимство, его плодотворное и созидательное участие в выстраивании гармоничных и стабильных межгосударственных отношений в Центральной Азии, создания прочных механизмов поддержания мира и безопасности, не были бы возможны без активного и полноценного участия самых широких слоев населения в жизни страны. Одним из несущих и базовых звеньев этой цепи является деятельность национальных СМИ – на сегодняшнем историческом этапе развития Туркменистана как никогда значительна их роль в общественной жизни государства. Особую актуальность здесь приобретают такие принципиальные вопросы, как профессиональная этика журналистов, объективность, культурный уровень, образованность и гражданская позиция.

Сегодня информационное пространство Туркменистана представлено 7 государственными телевизионными каналами, 4 радиоканалами новостного, научно-познавательного и культурно-музыкального направления. В стране издается 27 наименований газет и 22 наименования журналов.

В сентябре 2010 года в Туркменистане была учреждена первая частная еженедельная газета «Rysgal» («Благополучие»). Учредителем газеты является Союз промышленников и предпринимателей Туркменистана, созданный в 2008 году.

Выход в свет этого издания был обусловлен поэтапным формированием в Туркменистане класса отечественных предпринимателей, успешно работающих сегодня самых в различных отраслях народного хозяйства. Этому, в свою очередь, способствовала последовательная работа по господдержке частного бизнеса и предпринимательства в Туркменистане, совершенствование законодательной базы в этой сфере с учетом опыта развития мировой и национальной экономики.

Газета «Rysgal» издается на двух языках - туркменском и русском. Ауди-торию газеты составляет широкий круг читателей, прежде всего предпринимателей, как уже добившихся успеха в бизнесе, так и только начинающих свое дело.

Национальные СМИ Туркменистана постоянно совершенствуют свою работу с аудиторией, расширяя диалог по всем актуальным вопросам жизни государства. Велика роль СМИ в налаживании и поддержании культурной связи с туркменской диаспорой за рубежом.

Значимое место в ежедневной творческой работе СМИ занимают молодежные редакции газет и журналов, теле- и радиоканалов. Стоит особо отметить, что профессиональной подготовке будущих журналистов в Туркменистане уделяется самое пристальное внимание, в том числе с учетом таких факторов как рост технических требований, поиска новых форм и моделей взаимодействия с обществом, увеличения аудитории, как внутри страны, так и за ее пределами.

В вузовскую программу обучения будущих корреспондентов, репортеров, журналистов, пресс-атташе, специалистов по связям с общественностью входят, ставшие уже традиционными, семинары и тренинги с участием ведущих международных и региональных экспертов в коммуникационной и информационной сфере. Это особенно актуально в свете ведущейся в Туркменистане масштабной подготовки к V Азиатским Играм в закрытых помещениях и по боевым искусствам, которые, по решению Олимпийского совета Азии, состоятся в 2017 году в г. Ашхабаде.

Высокий учебный уровень вышеназванных занятий, компетентность и профессионализм преподавателей и их зарубежных коллег дают уверенность в том, что сегодняшние студенты, избравшие журналистику своей профессией, достойно справятся со стоящими перед ними задачами.

Весьма эффективно зарекомендовала себя практика организации деловых зарубежных поездок туркменских делегаций для изучения передового иностранного опыта деятельности СМИ. Такие встречи, регулярно организуемые, в частности, Центром ОБСЕ в Ашхабаде при содействии соответствующих министерств и ведомств Туркменистана, позволяют детально обсуждать самый широкий спектр вопросов, в том числе законодательно-правовые основы де-

тельности СМИ, использование в работе СМИ новейших технологий, вопросы профессиональных стандартов в современной журналистике.

Налаживание подобных взаимопользных контактов под эгидой ОБСЕ играет положительную роль в совершенствовании и повышении эффективности национальных СМИ, поиске новых форматов работы с использованием передовых технологических решений, расширения сотрудничества в сфере международной журналистики, интеграции в международное информационное пространство.

Важным моментом здесь является изучение и имплементация в национальную практику работы масс-медиа лучшего мирового опыта в этой области с учетом самобытности богатого историко-культурного наследия, исконных духовно-нравственных ценностей туркменского народа, являющихся неотъемлемой частью мирового культурного достояния.

Наглядным результатом такого сотрудничества стало принятие в декабре 2012 года Закона Туркменистана «О средствах массовой информации». Закон был принят на очередном, 17-м заседании национального парламента - Меджлиса Туркменистана четвертого созыва.

Учитывая важность этого документа для дальнейшей модернизации и совершенствования работы национальных СМИ, позвольте остановиться на некоторых его пунктах.

Прежде всего, надо отметить, что консультационную помощь в методико-правовом плане и в изучении международного опыта в области СМИ туркменским парламентариям оказали международные организации. Это - проект Европейского союза по сотрудничеству в области совершенствования СМИ в Туркменистане, который выполнялся при содействии Фонда Всемирной службы «Би-Би-Си» и Проект «Содействие процессу совершенствования законодательства о средствах массовой информации Туркменистана», в котором участвовали Представительство ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, его Бюро, Центр ОБСЕ в Ашхабаде.

Принятие этого закона стало логическим продолжением развития туркменского общества на современном этапе, становлением его гражданских институтов, повышением уровня жизни и благосостояния населения, социальной поддержки, роста политического самосознания туркменских граждан, особенно молодого поколения.

Согласно новому закону, правом на учреждение СМИ обладают органы государственной власти и управления, органы местной власти, политические партии, общественные объединения, иные юридические лица, а также граждане

Туркменистана, достигшие 18 лет.

Закон определяет порядок сбора, подготовки и распространения информации, устанавливает права, обязанности и ответственность субъектов, осуществляющих подготовку и распространение информации.

Закон также регулирует работу зарубежных журналистов, постоянно аккредитованных в Туркменистане.

Принятие этого закона стало в какой-то мере отправной точкой в дальнейшем совершенствовании нормативно-правовой базы Туркменистана в области СМИ.

В настоящее время парламентом ведется разработка законопроекта, касающегося регулирования Интернет-услуг в Туркменистане, где будут установлены также положения в области Интернет-СМИ, отражающие специфику их функционирования. Развитие этих направлений позволит в недалеком будущем туркменским СМИ, в том числе и частным, выстраивать свою деятельность в соответствии с общепринятыми международными стандартами, эффективно использовать возможности Всемирной сети, особенно с учетом наметившейся в мире тенденции перехода ведущих новостных и информационных изданий полностью в электронный формат.

Отдельно надо сказать о работе зарубежных журналистов в Туркменистане. В настоящее время в нашей стране аккредитовано 39 журналистов ведущих зарубежных СМИ, большинство из которых постоянно работает в Ашхабаде. Также широко практикуется аккредитация журналистов, действующих в корпунктах в Москве, Стамбуле, Алматы и Ташкенте.

Свои информационные сообщения и репортажи из Туркменистана регулярно публикуют представители таких крупных информационных агентств, как «Ассошиэйтед Пресс», «Франс Пресс», «Рейтер», «Синьхуа», «РИА Новости», «Анатолийское агентство новостей», «ИРНА», «Фарс-ньюс», «Эн-Си-Эй» и др.

Ведется работа по зарубежной аккредитации корреспондентов Туркменской государственной информационной Службы «Туркмендовлетхабарлары». Одновременно прорабатываются вопросы открытия в Ашхабаде постоянных корпунктов информагентств «Интерфакс» (Российская Федерация) и «Тренд» (Азербайджанская Республика).

Со своей стороны МИД Туркменистана оказывает всестороннее содействие аккредитованным корреспондентам для их эффективной и плодотворной работы. Представители зарубежных СМИ приглашаются на все мероприятия го-

сударственного значения, им оказывается поддержка в служебных командировках по стране. Регулярно МИД Туркменистана проводит брифинги и встречи для представителей туркменских и зарубежных СМИ, с участием руководителей и ответственных лиц министерств и ведомств республики.

Целью таких встреч является доведение до широких кругов мировой общественности объективной и точной информации о Туркменистане, событиях происходящих в стране и за ее пределами по линии внешнеполитического ведомства.

С 2011 года МИД Туркменистан издает ежеквартальный научно-практический журнал «Внешняя политика и дипломатия Туркменистана» на туркменском, русском и английском языках, в котором дается обзор происходящих в стране и за ее пределами событий международного значения. На страницах издания также публикуется научно-популярное изложение миролюбивых принципов туркменской дипломатии, региональных и глобальных вопросов современности.

Завершая свое выступление, хотелось бы вновь подчеркнуть, что Туркменистан, будучи независимым и нейтральным государством, являясь равноправным субъектом международного права, главным и непреходящим приоритетом своего общественно-политического развития считает обеспечение достойной жизни людей, возможности полной реализации трудового и творческого потенциала каждого своего гражданина.

Проводимая Туркменистаном политика «открытых дверей», расширение сфер и направлений сотрудничества определяют эффективное использование потенциала и возможностей, которые открываются сегодня для нашей страны в ее взаимоотношениях с зарубежными партнерами. И роль национальных СМИ в этих процессах будет только возрастать.

Позвольте еще раз выразить слова благодарности организаторам нашей встречи, которая, несомненно, послужит дальнейшему налаживанию установившегося конструктивного диалога в данном направлении.

## Новые угрозы СМИ в условиях абсолютной свободы слова

Лейла Саралаева,  
журналист газеты «Дело №» и агентства Associated Press

Кыргызстан вот уже более 20 лет старается соответствовать имиджу «островка демократии», который он некогда получил на международной арене. Эпитет, безусловно, приятный, тем более для беднейшей страны, которой кроме собственного демократического нутра предъявить миру больше нечего. Однако то состояние в котором пребывает свобода слова в Кыргызстане больше напоминает свободу слова. Об этой проблеме и пойдёт речь.

### 1. СМИ и две революции

И главной витриной нашей демократии стала свобода слова, которая своими корнями уходит в ранний акаевский период. В качестве напоминания отмечу, что на заре суверенитета у нас как грибы после дождя стали появляться независимые и частные СМИ, как на русском, так и на кыргызском языках. И тот период, когда открылись шлюзы для критики советской власти и развенчивания «белых пятен» истории, новые СМИ и новая власть прошли так сказать рука об руку. Но потом журналисты обратили свои взоры на день настоящий. И уже через 5 лет своего правления Акаев и его приближенные допустили ряд грубых ошибок, за что их начали критиковать. Особенно за семейно-клановое правление. Да и оппозиция к тому времени сформировалась и научилась использовать независимые СМИ в качестве рупора своих идей.

В Кыргызстане стало приметой, как только власти страны начинают душить свободу слова, быть революции. Так было накануне «тюльпановой» революции 24 марта 2005 года. Акаевская власть начала судить журналистов и по надуманным судебным искам закрывала редакции газет, которые критиковали её. Одним из детонаторов недовольства населения было сокращение вещания радиостанции «Азаттык» и закрытия ряда оппозиционных газет. Поэтому огромную роль в свержении семейно-кланового правления Акаевых сыграли независимые СМИ.

На трон воцарился Бакиев. И первое время тоже открыл шлюзы для критики акаевского режима. В СМИ тогда появилось множество статей о том, как распродавались госдолжности, был опубликован список из 125 объектов, которые рейдерским способом отняла и присвоила семья Акаева. Но буквально через полгода сын и братья Бакиевы начали применять незаконные методы правления, начиная от разбазаривания стратегических государственных объектов, до политических убийств неугодных оппонентов. В СМИ начала просачиваться эта информация. Журналисты пытались делать какие-то осторожные статьи на эти темы. Чем это закончилось?

В те годы профессия журналиста в Кыргызстане стала относиться к разряду опасных. За занятие журналистикой возбуждали уголовные дела, разоряли редакции по решению суда, присуждая огромные штрафы, но не это было самое страшное. Всего в период правления Бакиева была зафиксировано 60 случаев нападения на журналистов. С 2006 по 2009 год были убиты десяток политических и общественных деятелей, депутатов, а также два известных журналиста Алишер Саипов и Геннадий Павлюк. Ряд журналистов были вынуждены просить убежище за пределами страны из-за опасения за свою безопасность: Турат Бектенов, Кайрат Биримкулов, Чолпон Орозобекова, Жениш Эдигеев, Хабира Мажиева, Бермет Букашева, Сыргак Абдалдаев и другие. Закрылись все оппозиционные газеты на русском и кыргызском языках.

Бакиевская власть пыталась ввести цензуру, контролируя деятельность СМИ через специально организованный для этих целей Секретариат. Блокировались новости радиостанции «Азаттык», журналисты которой единственные, кто продолжал говорить правду, и давали возможность выступать лидерам оппозиции. Блокировались и интернет-сайты, где публиковалась информация, которую Бакиевы пытались скрыть.

Во время такой ситуации и грянула вторая революция. Что произошло за последние три года? Мне могут возразить, но по моему личному мнению, Кыргызстан за последние три года переживает состояние достаточно высокой степени свободы слова. Что это значит?

## **2. СМИ и власть сегодня**

Вот как Freedom House видит ситуацию в области кыргызских СМИ в своём отчёте за 2012 год: «Около 100 активных СМИ, государственных и частных изданий и теле- и радиостанций, работали регулярно и с разной степенью независимости, в том числе два государственных телевизионных станций, которые вещают по всей стране. Не было никаких закрытий СМИ и были критические репортажи журналистов о должностных лицах высокого уровня, включая коррупцию, которая ранее была запретной темой и подлежала самоцензуре, что привело к увольнениям чиновников без каких-либо последствий для журналистов».

А вот как видит ситуацию нынешний президент Кыргызстана Алмазбек Атамбаев. Приведу его высказывание на встрече с членами Клуба главных редакторов СНГ, Балтии и Грузии. «Я считаю, что ни одну газету нельзя закрывать. Пусть критикуют власть как хотят. Для себя я принципиально решил дилемму - что главное, независимые СМИ или правительство – важнее для Кыргызстана независимые СМИ. Но я признаюсь, что стараюсь меньше читать кыргызские газеты. Там столько грязи, сплетен и непроверенной информации. Поэтому сегодня важно научить ответственности журналистов за свои слова. Но даже при таких перегибах, СМИ сегодня выполняют роль очистителя. Много о чём они пишут это правда, и их статей боятся воры-коррупционеры. В этом плане, независимые СМИ ничто не сможет



заменить. Пусть, иногда читать их противно, но они должны быть. И государство должно им помогать. Пусть их будет с каждым годом больше, я думаю, что задача государства терпеть их критику и помогать».

Эта цитата очень показательна для характеристики отношений власти к СМИ. И можно констатировать, что такое либеральное отношение, а также то состояние свободы слова является одним из главных достижений нынешней власти. Действительно, за три года ни один журналист не покинул страну из-за преследований. Депутаты по-прежнему подают иски на редакции, но пока нет статистики, по которой принимались бы решения разорительного характера. В стране можно свободно критиковать всё и всех на страницах любой прессы – партийной, оппозиционной, региональной. Критика льётся как из рога изобилия со всех СМИ и интернет-сайтов, и это является настоящей демократией. Во всяком случае, все нелицеприятные делишки власть имущих, становятся достоянием общественности в считанные часы.

*(Здесь я планирую привести законодательство регулирующее работу СМИ, а также будет приведена статистика подачи судебных исков на СМИ и журналистов).*

Таким образом, в ситуации, когда в стране существует относительная свобода слова, есть оборотная сторона медали, которая в некоторой степени и отравляет свободу слова.

### **3. Проблемы кыргызской журналистики в условиях вседозволенности**

«Кто владеет информацией, то владеет миром!» - этот лозунг стал очень актуальным в 21 веке во всём мире, и соответственно в современном Кыргызстане. Мы живём в век информации, и существуют большое количество политических групп, политических сил и также внешних игроков, заинтересованных в том или ином развитии ситуации в стране и в целом политических процессов. Они моделируют эти процессы посредством информации через СМИ. Таким образом, кыргызстанцы в последние годы стали заложниками разного рода информационных войн. Причём ведут их не только крупные супердержавы, прибегают к этому методу и крупные политические партии, и небольшие политические силы, и даже коммерческие фирмы.

Методы у них самые разнообразные, от тиражирования лживой и клеветнической информации, до использования различных манипулятивных технологий и «чёрного» пиара.

Приведу несколько примеров, как работают их механизмы. Данные примеры я взяла из опыта работы комиссии по рассмотрению жалоб на СМИ, членом которой я являюсь с декабря прошлого года. Их семи жалоб поданных за этот год, три были связаны с разжиганием межнациональной розни, а четыре с опубликовани-

ем недостоверной и ложной информации.

Итак, любимая тема наших СМИ это тема языка. Если кто-то из кыргызских политиков или политических партий решил напомнить о себе публике, как о патриоте и радетеле интересов кыргызов, то тема госязыка самая успешная, быстрая и проверенная годами. Достаточно высказаться гневной тирадой в отношении ущемления кыргызского языка, посетовать на то, что государство его не развивает и назвать в качестве главной причины тот факт, что в правительстве у нас ещё остались не кыргызскоязычные граждане. Всё. После этого СМИ и журналисты с удовольствием сами возьмутся за муссирование этой темы, переливания из пустого в порожнее. Всю зиму и весну местные СМИ как русскоязычные, так и кыргызскоязычные дискутировали на эту тему, с разной степенью агрессии. Например, в газете «Де-факто» в адрес депутата Ирины Карамушкиной вышла оскорбительная статья о том, что она якобы является врагом всех кыргызов и кыргызского языка. Статью перевели на русский и опубликовали на двух сайтах «Kyrgyztoday» и «Gezitter», причём перевод носил ещё более уничижающий тон, туда добавили несколько слов, которые носили откровенно оскорбительный характер. Что и стало поводом обращения депутата в Комиссию по рассмотрению жалоб на СМИ.

Депутат Карамушка утверждает, что из-за того, что журналист подал информацию однобоко, без подтверждения и уточнения, кыргызстанцы были дезинформированы. Она утверждает, что таким образом определённые политические силы пытаются её скомпрометировать в глазах общественности. Причём это не в первый раз. В 2011 году в отношении Карамушкиной уже публиковалась так и не подтверждённая, порочащая её информация. По её мнению, это чистой воды политический заказ и политическая расправа с ней как с политиком.

Другая жалоба была подана на газету «Для вас» и журналиста Александра Никсдорфа, который в своей статье «Атамбаев пропел прощанье славянки» выдал свои суждения за факты, а также недостоверно изложил законопроект, который только обсуждался в парламенте о штрафах госслужащих за незнание госязыка. Опытный журналист Никсдорф написал статью в тоне, что славян искусственно выдавливают из Кыргызстана, принятием данного законопроекта. В результате за считанные дни все русскоязычные пенсионеры северной части Чуйской области начали с тревогой обсуждать данную тему. И в интернете данная статья вызвала бурю негодования в отношении гослвати, а далее полемика пошла как конфликт между русскоязычными пользователями и кыргызскоязычными. Недавно президент высказал возражения против данного законопроекта, как несвоевременного. То есть проблемы фактически и не было. Но журналисты искусственно подогревали почву подобными публикациями, пытаясь придать власти имидж националистической.

Для чего это делается? Для дестабилизации ситуации, для подрыва доверия к

власти у определённой части населения, для политического шантажа, для усиления миграционных настроений и прочих далеко идущих целей. Причём приведённые публикации не единичны. Как правило, идёт массированная атака, например, во всех русскоязычных СМИ на данную тему. Или во всех кыргызскоязычных. Тон статей очень тревожный, иногда агрессивный, будоражащий психику обывателя. И если учесть какие события пережили наши граждане в 2010 году, то можно понять, что кыргызстанцы живут в перманентном ожидании чего-то страшного. А данные атаки через СМИ определёнными политическими силами только усиливают ощущение нестабильности.

Приведу совсем недавний пример, когда во время митингов в Джети-Огузском районе одно из ведущих информагентств опубликовало ряд ложных информации. Я лично была в Джети-Огузе 31 мая во время тех событий, поэтому могу с ответственностью заявить, что информация поданная в «ИА.24.кг» со ссылкой на единственный источник о том, что во время атаки митингующими сотрудников милиции, погиб один человек, а также то, что там митингуют 8 тысяч, вместо реальных 2 тысяч, вольно или невольно, имели под собой политическую подоплёку и политические последствия. Журналист, опубликовавший её, может смело ссылаться на тот единственный источник и не нести никакой ответственности. Однако это противоречит международным стандартам журналистики, когда информация должна быть подтверждена минимум двумя не связанными друг с другом источниками.

И таких примеров, когда статьи подаются предвзято, односторонне, не сбалансировано масса. Лишь единичные статьи становятся поводом подачи в Комиссию по рассмотрению этих жалоб на СМИ. Честно говоря, меня смущает, что данная комиссия работает очень медленно и осторожно, скрупулёзно подбирает выражения, чтобы самим не стать источником дестабилизации. Из-за этого у Комиссии пока нет высокого авторитета в СМИ и мало кто ожидает, что проблема с безнаказанным опубликованием слухов решится.

Кстати, и кыргызские власти стараются вести информационную войну. Власть через подконтрольные СМИ пытается показать, как хорошо и эффективно она работает, старается, и какие оппоненты плохие, публикуя компрометирующие лидеры оппозиции материалы. Благо у нас в Кыргызстане каждый политик так или иначе себя скомпрометировал и народ знает всю их подноготную. В то же время и оппозиция критикует власть, говоря, что можно работать ещё лучше и не списывать свои неудачи на третьи силы. Особенно модно сейчас все неудачи списывать на происки Бакива и его приспешников. В любом случае данный диалог в СМИ не качественный, вязнет в мелких обидах, явлениях, и не решает главных проблем кыргызского общества.

#### **4. Почему свобода слова в Кыргызстане приобретает столь уродливые формы**

Причины, по которым свобода слова в Кыргызстане приобретает столь уродливые формы несколько. Во-первых, слабая власть, именно через критику бездарной работы власти, как правило и идёт расшатывание ситуации. Вторая проблема это то, что СМИ в Кыргызстане давно превратилась в бизнес. Как отмечают аналитики, настоящей угрозой является, когда бизнес и СМИ действуют заодно, тогда СМИ приобретает ангажированный характер. И оппоненты владельцев или учредителей этого СМИ никогда не могут высказаться по поводу публикуемой критики.

Примером такого слияния может служить недавняя тенденция, когда несколько редакторов кыргызскоязычных СМИ образовали коалицию под названием КГБ, по кыргызской аббревиатуре Объединение редакторов кыргызскоязычных газет. И началась массированная атака на власть, в результате, власти были вынуждены назначить одного из редакторов на ключевую госдолжность, после чего критика уменьшилась.

Одной из проблем качества СМИ становится ангажированность газет политическими силами. Попав в такую редакцию, молодой неопытный журналист выпускник кыргызского вуза не приобретает навыков качественной журналистики, а становится ещё одним рассадником сплетен, «ушаков». И в этом плане проявляется огромная проблема кыргызской журналистики это отсутствие качественного профессионального образования.

В Кыргызстане существует 13 вузов, где есть факультеты журналистики, в том числе в регионах - Оше, Караколе и Джалал-Абаде. В среднем около 200-250 человек в год заканчивают факультеты журналистики. Как показывает практика, наиболее качественных специалистов выпускает кыргызско-турецкий университет «Манас». Там дают комплексное образование, журналисты имеют возможность практиковаться на своей практической базе. В основном новые кадры в кыргызстанскую журналистику приходят выпускники следующих вузов «Манаса», Славянского, БГУ и Национального университета. Остальные вузы по качеству профессионального образования, по мнения медиаэкспертов, оставляют желать лучшего.

Александр Кулинский, медиаэксперт поделился своими наблюдениями: «Проблемы в сфере образования в СМИ следующие – отсутствие профессионального образования как такового. Например, у нас до сих пор при подготовке журналистов существует деление на специальности – отдельно готовят пишущих, снимающих фото и телевизионщиков. Хотя во всём мире уже отказались от такого подхода, в связи с универсализацией журналистики и глобализацией. Во-вторых, у нас образование осуществляется людьми, которые никогда не работали в журналистике, либо имеют косвенное к ней отношение – филологи, писатели. Качество среднего образования с каждым годом становится всё хуже, и в вузах занимаются тем, что ликвидируют пробелы среднего образования. В процессе они не успевают

толком обучить профессиональным навыкам. И эта коренная проблема на кыргызскоязычной журналистике ярко проявляется. Грамотность кыргызскоязычных журналистов падает. На сегодняшний день огромная проблема найти хорошего кыргызскоязычного журналиста. Особенно для телевидения. Отсутствуют учебники на кыргызском языке по журналистике».

Таким образом, из вузов выходят недоученные журналисты, попадают в СМИ, которая имеет чёткую политическую направленность и работают непрофессионально, тиражируя слухи, сплетни, подавая одностороннюю, непроверенную информацию. Молодой журналист даже не задумывается правильно это или нет, можно ли так действовать или нет, этично ли это или нет. Так как в своё время в вузе ему не дали, например, одно из базовых принципов журналистики – это умение искать информацию. Сегодняшний журналист не умеет искать информацию. И даже не стремится это делать. Ему достаточно одного источника, чтобы выстроить весь материал.

## **5. Последствия непрофессионализма журналистов**

Одно из главных последствий непрофессиональной деятельности СМИ это – неправильная информированность общественности, и как следствие высокая конфликтность общества. То есть у нас несложно провести очередной госпереворот или захват власти, достаточно распространить слух, которому все будут верить. А в условиях, когда власть постоянно проигрывает информационную войну и не умеет своевременно давать качественную доступную информацию, то степень возмущения населения будет достаточно высокой. Яркий пример топу ситуаций в Джети-огузе и негатив в отношении «Кумтора».

Ещё одно последствие непрофессионализма журналистов – это возросшая угроза безопасности журналистов. Фридом Хаус в своём отчёте отмечает: « Несколько раз во время акций протеста, сторонники оппозиции Ата-Журт атаковали журналистов, ( речь идёт о нападении на корреспондентов «24.кг» Дарью Подольскую и «Интерфакса» Наталью Любезнову, во время разных митингов). В то же время, полиция на месте отказалась вмешиваться. Ещё один случай нападения на съёмочную группу НБТ был совершён 3 октября со стороны сотрудниками СГО. Во всех случаях журналисты подали жалобы, но никаких арестов или разбирательств не было произведено».

Александр Кулинский, медиаэксперт считает: «Я согласен с Фридом хаус о том, что в Кыргызстане только частичная свобода слова. Свобода слова это не только возможность что-то сказать. Она заключается, что несмотря на политическую принадлежность СМИ и его учредителя, СМИ предоставляет высказываться не только своим, но и чужим. Тем, кого критикуют. Я бы назвал нашу ситуацию, свободой слуха. К примеру, про меня могу что-то написать оперируя слухами, я потребую опровержения согласно ст.17 закона о СМИ, и мне все откажут. Это один

из показателей того, что свободы слова не существует в нашей стране. Или она существует формально. Она у нас всегда искажённо понималась как возможность говорить, всё что ты хочешь. Но это свобода выражения. А свобода слова подразумевает то, что не только одна сторона имеет право высказываться через данное СМИ, но и оппоненты. А у нас такой возможности нет. У нас чёткое разделение СМИ по принадлежности, по лагерям, по политическим пристрастиям».

### **6. Рекомендации**

Марат Токоев, председатель правления общественного объединения «Журналисты» видит решение ситуации в следующем: «Профессионализм журналистов в нашей ситуации может спасти только обучение, тренинги для журналистов, которые будут проводить сами журналисты. Нам пора иметь школу журналистики, где упор будет делаться на привитие профессиональных навыков. Практика показала, что те кто проходил такое обучение на тренингах, более щепетильно относятся к профессии, к своим материалам».

Александр Кулинский, медиаэксперт также считает: «Власть должна культивировать саморегулирование, должна заниматься привитием этой культуры. У потребителя информации эта культура вырабатывается. Если мы посмотрим на то, какие телеканалы и газеты популярны, очевидно, что сплетнические и жёлтые газеты не популярны. Ни в коем случае нельзя вводить цензуру или закручивать жёстко гайки. Это даёт какие-то кратковременные эффекты, но чем сильнее власть ограничивает доступ к информации, тем более жёстким способом её потом свергают».

Таким образом, в качестве рекомендаций можно отметить следующее:

- повышение квалификации как действующих, так и начинающих журналистов;
- проведение тренингов по основам журналистики, миротворческой журналистики и по этике журналистов;
- поддержка органов саморегулирования СМИ.

В заключение, хочется привести слова президента Атамбаев о СМИ: «Придет время, когда сами люди начнут выбирать, какой сайт, какую газету читать, произойдёт, естественная браковка газет, которые пишут неправду. Останутся газеты, которые пишут правду, которые дают информацию по факту. Я свою задачу вижу в том, чтобы государство как можно меньше вмешивалось в дела СМИ. Другое дело, мне кажется, что какая-то этика у журналистов должна быть. Я уверен, что этот период пройдет, и наши журналисты начнут писать уже более взвешенно».

## **Third OSCE South East Europe Media Conference**

Tirana, Albania  
18 – 20 September 2013

## Opening Remarks

By Dunja Mijatović

Your Excellencies,  
Colleagues,  
Ladies and Gentlemen

### Introduction

I am pleased to welcome you to the Third South East Europe Media Conference. I am delighted that we could hold this event here in Tirana and be able to welcome so many colleagues, journalists and media representatives – as well as all of you from the OSCE field missions.

This event has become the largest regional forum of its kind for discussing and debating the key issues in media today. I am pleased that we are joined here by so many representatives from various sectors – from practicing journalists to academics and policymakers – all coming together to address the pressing problems affecting media freedom in South East Europe.

Let me get right to the point. The media freedom situation has worsened throughout the OSCE region. My Office has intervened in more cases involving media freedom violations than any previous Representative. This includes the Western Balkans.

There are many kinds of problems that media outlets and journalists face and the overall situation is not improving. It seems that I am always raising the same issues with the authorities.

- Journalists being threatened, harassed, beaten and thrown in prison with their assailants going unpunished. We have seen violent attacks and threats against journalists across the region, such as those on Predrag Lucic and Stefica Galic in Bosnia and Herzegovina and the recent assault on Olivera Latic in Montenegro, as well as impunity in the cases of Milan Pantic, Slavko Curuvija, and Dada Vujasinovic in Serbia. Yes, there have been advances here and there, which I recognize, but they are hardly enough. And in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, journalist Tomislav Kezarovski is still being held in detention for an article that he wrote.
- Media properties being closed and had their property damaged or confiscated.
- Bad media legislation being hastily drafted by national legislatures without transparency. Bosnia and Herzegovina is in the process of introducing restrictions to its access to information law and the Former Yugoslav Republic of



Macedonia has drafted a media law that could further limit free expression. Here in our host country, Albania, in March the government adopted a law on broadcasting that still needs to be monitored as to what extent its implementation will ensure free media and free expression.

- Media laws that do exist are being poorly interpreted and implemented.
- And civil defamation cases are piling up, often brought by politicians with the apparent goal of closing unpopular media outlets.

### **What should be done?**

First and foremost, political leadership must be exhibited from all sides in support of free media and free expression. Free media does not just happen – it is forged by the political will of elected leaders, civil society leaders, business leaders and journalists themselves.

And, along those lines, another first step is to admit that there are problems. It is time to stop denying the obvious. These problems do exist. Denial creates gridlock and gridlock blocks real progress.

Too often politicians see media as a simple element – an asset – that can be horse-traded for other assets. This is wrong and it must change. Media is a common good, like air and water, and it belongs to the whole society.

And, finally, there is also a strong need for journalists to engage and act together in the spirit of solidarity. Too often, we see journalists engaging in turf battles, pursuing personal agendas or engaging in destructive professional competition. Only last week I was alarmed to see a court in Bosnia and Herzegovina confirm a criminal indictment by a group of journalists against another group of journalists. Such behaviour is deeply alarming; it undermines the already fragile professional solidarity among journalists not just in that country, but in the whole region, as we see such battles across the Western Balkans.

### **The Conference**

This brings us to the reasons for this conference.

1. We are starting off with broadcasting, public service broadcasting, regulation and the digital switchover. The reason is obvious. Throughout our region this topic is a “political football”; public service broadcasters across the region lack resources and struggle for full editorial and financial independence. The digital switchover, which has still not been fully carried out across the region, means the region risks becoming an analogue black hole in the middle of Europe. That’s why I’m pleased that we are holding a master class on the digital switchover during this conference for regulators from the region. One thing is certain: The success of public service broadcasting in the countries of this region will be the barometer for media freedom.

## PRESENTATIONS

2. A sound and well-reasoned legal environment is essential for media freedom. That's why we are devoting a session to this topic, including a discussion on the legislative process itself: how to make it transparent and how to ensure that the laws are effectively administered.
3. Meanwhile we'll be conducting a session on the Internet and all things online – including online regulation and threats to online freedom stemming from filtering and blocking content. We'll also deal with the burgeoning social media phenomena.
4. This afternoon we will follow the money, we'll have a session devoted to transparency of ownership and those factors that affect the editorial judgment of editors and journalists.
5. And at the same time we'll explore best practices and practical considerations when it comes to accessing public information.
6. Tomorrow morning you have your choice of presentations on self-regulation or investigative reporting, both key issues in media success.
7. Tomorrow afternoon we'll close with two essential topics: The possible corrosive effect of government and party control of media through advertising revenue or the issue of the safety of journalists, which is on everyone's mind.

And throughout these two days a group will be undergoing intensive training in a broadcast master class related to the digital switchover.

All in all, I believe we have put together the most ambitious program for a media conference thus far, allowing you to pick and choose those issues most vital to your professional work.

I look forward to hearing your comments at the end of our two days.

## **10<sup>th</sup> South Caucasus Media Conference**

Tbilisi, Georgia  
11-12 November 2013

## Opening Speech

By Dunja Mijatović,

Excellencies, Ladies and Gentlemen,  
Colleagues and Friends,

It is a great pleasure to welcome all of you to the opening of our 10th South Caucasus Media Conference.

For 10 years the South Caucasus Media Conference has served as a platform for the exchange of information and experience on media issues among all three countries in the region. We have welcomed journalists, representatives of governments, media, civil society and academics to this unique forum to discuss topical media-freedom developments.

I want to thank the governments of Lithuania, Luxemburg, Norway, Switzerland and the United States for financially supporting this conference.

Let me also cordially thank Georgia for being a very generous host to our conference once again. I am especially honoured that Georgia's Foreign Minister Maja Panjikidze is with us today. Georgia has always been a great host, which shows the country's commitment to media freedom, as well as a sign of the excellent cooperation between my Office and the Georgian authorities.

This 10th annual conference provides a good opportunity to reflect on and assess the changes in the media landscape that have taken place in the region during the past decade. It also seems to be the right time to sum up how governments are doing in fulfilling the commitments that they have made regarding free media and free expression and to celebrate achievements and contemplate the shortcomings.

This year we are honoured to have Miklós Haraszti as a keynote speaker for our first session. Mr. Haraszti, my predecessor as Representative on Freedom of the Media from 2004-2010 and the ideological father of South Caucasus Media Conference, is better positioned than anyone else to review and evaluate the major developments during the past 10 years.

Thus, on the first day of our conference we will discuss the changing media landscape in the region.

The next keynote speaker, Dr. Juan Barata, who has recently joined my Office as Principal Adviser, will speak about the key factors for achieving media freedom, while our last keynote speaker, Emir Powlakic, Head of the Division for Licensing, Digitalization and Coordination in Broadcasting of Bosnia and Herzegovina's Communications Regu-

lator, will speak about opportunities, rights and responsibilities in the sphere of freedom of expression in the digital age.

The second session today will be a stage for government and NGO representatives to present a short review of the media developments in their countries in the past decade, focusing on policies and laws, their implementation and challenges.

At the end of day I hope we will adopt a declaration based on the discussions that take place. I will then share it with your authorities, so the important issues we raise remain on the agenda of your governments after the conference.

On the second day of the conference we will focus on two issues shared by all three countries of the region: The digital switchover and media self-regulation. Together with experts from Albany Associates, international communications experts who work with governments and broadcast regulatory agencies, you will have ample time for small group discussions and for sharing experiences, as well as to discuss individual cases.

The reason for focusing on digitalization is obvious: The transition from analogue to digital broadcasting must take place in all three countries by 2015. Hence, tomorrow you will have a chance to participate in a Master Class on the Digital Switchover.

Digitalization has the potential to expand diversity in television and radio broadcasting because the digital spectrum's capacity far exceeds that of the analogue system. However, governments can still implement restrictive controls over a digital system in a manner contrary to OSCE principles or cut some broadcasters out of the digitalization process, thereby stifling pluralism. The digitalization process and the resulting digital broadcasting environment should contain safeguards for fundamental freedoms and ensure pluralism, and not just plurality.

The digital transition is a very complex process and represents a real challenge for even well-developed states. On May 3rd of this year, at the UNESCO World Press Freedom Day, my colleagues from the UN, the African Union, the Organization of American States and I signed a declaration calling on states to better protect fundamental human rights, including the right to freedom of expression, when managing the digital switchover. In particular, we recommended that States:

- Reflect the overall public interest of the digital transition, including protecting and promoting the right to freedom of expression.
- Ensure transparent decision-making and involve extensive consultation from all groups that will be affected.
- Consider diversity as mandatory in decision-making processes to ensure a broadcasting environment that caters to all groups in society.
- Guarantee that the transition does not promote a greater or undue con-

centration of media ownership or control.

- Limit the cost of transition for audiences, including subsidies for poorer households.
- Provide public education and support throughout the transition process.

Parallel to the Master Class on Digital Switchover, on the second day of the conference we will have a round table on self-regulation of traditional and online media.

I would like to draw particular attention to the importance of self-regulation on the Internet.

Today, many of the 57 OSCE participating States have passed legislation or promulgated rules that interfere with the free flow of information over the Internet – blocking, filtering and even shutting down websites. This increased government regulation of the Internet, however, risks the emergence of measures that repress free expression or restrict access to information for political agendas. Therefore, my Office and I advocate self-regulation – both online and offline – rather than strict government regulation. It can foster ethical standards and media quality, preserve editorial independence and can serve as protection from judicial action against the media.

I would like to thank all of you who have come to our conference.

I am also grateful to the authorities of Armenia and Azerbaijan for working with my Office on conference preparations and wish to express my appreciation to the international and regional experts who have joined us. Special thanks also to the OSCE Field Offices in Baku and in Yerevan without whose hard work and support this conference would not be possible.

I wish you all an interesting and fruitful conference, and I am eager to hear about the problems that you are facing in your countries both here and also outside of this room.

Thank you very much.

## Азербайджан: 10 лет в поисках свободы

**Мехман Алиев,  
директор Информационного Агентства «Туран»**

### Экономическая цензура

За последние десять лет, за два пятилетних срока пребывания Ильхама Алиева на посту президента, ситуация со свободой слова в Азербайджане заметно осложнилась в результате давления правительства на СМИ. Индекс свободы прессы за 2012 Международной организации «Репортеры без границ» зафиксировал ухудшение свободы СМИ – Азербайджан опустился на 156 строчку, пропустив вперед Беларусь (157 место) в рейтинг-листе, куда были включены 179 стран. Это означало, что Азербайджан вошел в категорию «несвободных стран».

Было бы неверно говорить, что политика давления на СМИ началась десять лет назад. История системного государственного вмешательства в медиа рынок началось раньше. Отсчет такой политики следует начинать с августа 1998 года после отмены в стране политической цензуры. Ранее, благодаря институту цензоров власти изымали из сигнальных номеров газет крамольные мысли до их массового входа в свет.

После отмены политической цензуры накануне визита в США президента Гейдара Алиева, как неременного условия для встречи с президентом Клинтоном, в стране была введена негласно экономическая цензура. Она предусматривала уничтожение основ экономической независимости СМИ и перевода их состояние финансовой зависимости от властей.

Эта политика была осуществлена по следующим направлениям: установление полного контроля над рынком рекламы и ее ограничение, демонтаж системы распространения печатных изданий, повышение издательских цен.

Оценивающийся к 1998 году объем рынка медиа рекламы в 7 млн. долларов буквально чрез год снизился до 2 млн. долларов и продержался на этом уровне до 2006 года. Согласно международной норме рынка медиарекламы, оценивающей, таким образом, степень устойчивости и свободного развития СМИ, объем медиа рекламы должен составлять не менее 1% от ВВП страны. В Азербайджане этот показатель стабильно держится на уровне чуть более 0,1% на протяжении 10 лет. Примечательно, что, если в 2006 году медиареклама составляла 25 млн. долларов при ВВП 20 млрд. долларов, то в 2012 году она составляла порядка 109 млн. долларов при ВВП 75 млрд. долларов. Поддержание этого соотношения при более чем трехкратном повышении ВВП является одним из свидетельств контр-

оля над рынком.

Также следует отметить, что соотношение удельного веса печатных и онлайн СМИ с одной стороны и телерадио в объеме рекламы в развитых странах находилась на уровне 50:50 с незначительными отклонениями. В последнее время чаша весов склоняется в пользу первой группы, особенно интернет. И все это происходит естественным эволюционным путем. В Азербайджане диспропорция такого соотношения велика - рынок рекламы телерадио в 13 раз превышает рынок рекламы онлайн и печатных СМИ (100 млн. к 9 млн. долларов). К тому же надо учесть, что реклама красуется только на правительственных и проправительственных СМИ. В среднем на одно печатное и интернет издание приходится порядка 35 тыс. долларов в год без вычета налогов, которые обычно съедают порядка 40-50% всего дохода. И это притом, что практически подавляющая часть из них не рентабельна. Все это свидетельствует от нелегальном финансировании СМИ со стороны властей.

Ряд печатных СМИ получают поддержку из Фонда государственной поддержки развития СМИ при президенте страны виде грантов и единовременной помощи. В этом году суммы варьировались от 16 тыс. (20 тыс. дол.) 155 тыс. манатов (200 тыс. дол.) на одну газету. Всего помощь была оказана 31 газете. В этом году по указу президента был построен дом для журналистов. Такая политика несомненно ведет к зависимости от государства и установлению самоцензуры в прессе, которая избегает критики лично президента и его близкого окружения. Вместе с тем, положение о фонде называет его главной задачей формировании стратегии по формированию экономической независимости СМИ и их свободного развития в творческом плане.

Следующим способом подавления свободы СМИ стало разрушение системы распространения печатной периодики. Эффективная советская система доставки периодики была ликвидирована. Сегодня практически в регионах невозможно получать газеты по подписке. Seriously ограничена розничная продажа газета системой киосков. В стране в среднем на 17 тыс. человек приходится 1 киоск при западных стандартах 1 киоск на 1,500 человек. В поселке Бузовна в пригороде Баку, где я живу, на 60 тыс. человек приходится 1 киоск. Такая ситуация серьезно ограничивает доступ населения к информации.

Также следует отметить, что высокие типографские и дистрибьюторские расходы вынуждают редакции за неимением рекламы продавать газеты по высоким для Азербайджана ценам 50 центов за номер. Эта стоимость не каждому по карману.

### **От страха к самоцензуре**

Вторым направлением борьбы государства против свободы слова стало запугива-



ние журналистского сообщества путем физического и психологического насилия.

Эта политика стала проявлять себя системно также с конца 90-х годов и наиболее колоритно проявилась в годы президентства Ильхама Алиева, что было отмечено двумя крайними фактами - убийствами редактора журнала «Монитор» Эльмара Гусейнова в 2005 году и публициста Рафика Таги в 2011 году.

Журналистские организации, в том числе отечественные, такие как Институт прав медиа фиксировали сотни фактов физического и психологического давления на журналистов. Журналисты в Азербайджане работают в атмосфере страха за свою безопасность и часто подвергаются давлению, говорится в исследовании «Правовое положение медиа в Азербайджане-2012» Института права медиа (ИПМ).

«Очень часто в Азербайджане журналистам из СМИ, критикующих власти, приходится беспокоиться за свою безопасность, а иногда и за жизнь. Ибо в стране не сформирована практика эффективного расследования покушений на журналистов, фактов физического и психологического давления. Такая ситуация запугивает журналистов, сдерживает их от критических статей и расследований», говорится в отчете.

По данным ИПМ, в 2012 году в Азербайджане журналисты, по меньшей мере, 60 раз подвергались физическому и психологическому давлению, угрозам, слежке, незаконным задержаниям, техническим препятствиям. Речь идет о сотрудниках известных своим критическим отношением к власти СМИ - азербайджанской службы «Радио «Свобода», газет «Азадлыг» и «Ени Мусават», агентства Turan и online-телевидения «Объектив ТВ», отмечают авторы исследования.

По информации ИПМ, несмотря на начало расследований по фактам давления на журналистов, ни одно из них не было доведено до конца, и никто не был наказан за это. Также до сих пор не найдены виновные в убийствах главного редактора журнала «Монитор» Эльмара Гусейнова в марте 2005 года и публициста Рафика Таги в ноябре 2011 года.

В 2012 году по различным обвинениям, включая государственную измену, вымогательство взятки, превышение должностных полномочий и незаконное хранение наркотиков были арестованы 10 журналистов. Несмотря на то, что в конце 2012 года некоторые из журналистов были помилованы, семь человек все еще остаются в заключении.

Осуждены и или ожидают приговора 7 журналистов: редактор газеты «Хурал» Аваз Зейналлы, независимый журналист Фармаз Аллахвердиев (Новрузоглу), журналист из Уджарского района Фуад Гусейнов, редактор газеты «Толыши Садо» Хилал Мамедов, обозреватель «Ени Мусават» Тофиг Ягублу (также зампред пар-

тии «Мусават»), редактор сайта azadxeber.org Ниджат Алиев и редактор сайта xeber44.com Араз Гулиев.

Часто давление на журналистов связано с вторжением в их частную жизнь. В 2012 году в Интернете были распространены снятые скрытой камерой кадры интимной жизни журналистки азербайджанской службы «Радио «Свобода» Хадиджи Исмаиловой. До этого были показаны по подконтрольному правительству телеканалу «Лидер» кадры интимной жизни сотрудников газеты «Азадыг» Натига Адилова и Турала Алиева, говорится в отчете ИПМ.

Еще одним способом давления на СМИ является крупные судебные штрафы, призванные наносить серьезные финансовые потери критикующим медиа. Они практически выполняют роль цензуры. Из года в год регулярно на издания подаются судебные иски с притязаниями на высокие судебные штрафы чиновники, депутаты. В 2012 году было подано 35 судебных исков по диффамации. Больше всего подавались жалобы против газеты «Азадлыг», «Ени Мусават», «Хурал» и «Гюндем хабар». Всего потребованы с газет 5 млн манатов (около 6,4 млн долларов), на медиа судами возложены выплаты общей суммой 200 тыс. манатов (около 256 тыс. долларов).

Также против журналистов было подано семь исков в порядке частного обвинения с требованием привлечь их к уголовной ответственности за оскорбления и клевету, правда, суды не удовлетворили их. Власти предпочитают арестовывать журналистов по выдуманным обвинениям хулиганство, продажа наркотиков, вымогательство. Тем самым они хотят продемонстрировать, что в Азербайджане нет проблемы диффамации и оттягивают принятие закона о ее декриминализации.

### **Ужесточение законодательства в области диффамации**

Несмотря на существенное развитие законодательства в области свободы самовыражения в 2000-е годы, в 2012 году были внесены ужесточающие изменения в законы о получении информации, государственной регистрации юридических лиц и коммерческой тайне. Согласно поправкам, запрещено ведение аудио- и видеозаписи без разрешения лица, введено внесение оплаты за получение некоторых видов информации, к коммерческой тайне отнесены реестровые сведения о владельцах юридических лиц. Последнее нововведение в особенности стало затруднять проведение журналистских расследований.

В 2013 году ситуация ухудшалась. Продолжилась практика судебного преследования журналистов и СМИ. Однако, по сравнению с 2008-2010 гг. сократились иски о привлечении журналистов в порядке частного уголовного обвинения. В первом полугодии 2013 г. из 36 исков против журналистов и СМИ таковых было 4. В то же время, растут денежные штрафы журналистам за моральный ущерб и

урон деловой репутации. В первом полугодии 2013 г. суды обязали журналистов и медиа выплатить истцам 91 тыс. манат.

Кроме того, к условному наказанию приговорены журналисты из Губинского телевидения Вугар Гонагов и Заур Гулиев, а также учредитель газеты «Гюндем хабар» Ширин Джафари. Продолжает оставаться открытым уголовное дело против репортера ИСБР Мехмана Гусейнова. Арестованы за публикации в Интернет блогеры: Рашад Рамазанов и Илькин Рустамзаде. Житель Лянкярана Шаиг Агаев арестован по обвинению в наркотиках, после его видео обращения в Интернет об избиении его ребенка в школе. Еще одной проблемой является не расследование фактов физического насилия против журналистов. Со стороны ИПМ зафиксировано 47 таких случаев, в то время как год назад их было 30.

Доступ к информации журналистов ухудшился. Из 50 информационных запросов в различные ведомства, только на 19 были даны ответы, из коих только пять ответы по существу. В 20 случаях журналисты оспорили не предоставление информации в судах. При этом фактически бездействует омбудсмен по правам человека, на которого в прошлом году были возложены функции информационного омбудсмена. Этот механизм защиты прав граждан так и не был сформирован.

Суды в обзорный период не удовлетворили ни один из исков на отказ о предоставлении информации. Большие нарекания вызывает и on-line прозрачность государственных органов, которая в среднем составляет менее 25%. Это означает, что они выставляют на своих сайтах только четверть информации, подлежащей раскрытию. При этом, сведения о расходовании бюджетных средств и иной финансовой деятельности, как правило, не раскрывается.

### **Наступление на Интернет**

В последние годы все большее развитие получает Интернет. По официальным данным, доступ к интернету есть у 60% жителей Азербайджана, хотя эта цифра оспаривается интернет экспертами. Президент Ильхам Алиев в обращении к международном бакинскому Интернет форуму в прошлом году отмечал, что в Азербайджане существует свобода интернета и тысячи блогеров свободно осуществляют свою деятельность в азербайджанском интернет-пространстве.

Однако согласно ежегодному отчету правозащитной организации Freedom House о состоянии Интернета в 60 странах мира Азербайджан занял 39 место и признан частично свободной страной в области интернет.

В Азербайджане имеются арестованные блогеры и активисты, проводятся кибератаки на критикующие власти сайты, переписка пользователей доступна спецслужбам и ее часто предъявляют гражданам в качестве обвинения, законода-

тельство за высказывания в Интернет ужесточается, говорится в отчете.

Качество Интернета низкое и особенно в регионах и оно в последнее время стало резко ухудшаться. Все эти выводы подтверждаются в отчете многочисленными фактами и конкретными случаями. Надо отметить, что Грузия заняла 12 место, а Армения 17 место, ощутило опередив Азербайджана по свободе интернета.

«В Азербайджане у людей есть право пользоваться интернетом, но они не могут свободно писать о том, о чем хотят. В реальности, пользование интернетом может привести к наказанию. В Азербайджане люди живут в постоянном страхе – они боятся потерять работу, лишиться родителей и близких друзей. Если вы найдете в себе смелость не бояться, то за это придется заплатить высокую цену», сказал блогер Эммин Милли, который в 2009 году был приговорен к двум с половиной годам тюремного заключения за то, что выложил в сеть высмеивал чиновников в видеоролике «пресс-конференция с ослом».

По данным местной организации Институт свободы и безопасности репортеров, по меньшей мере, десять человек были арестованы за то, что они писали в интернете. Свежий случай блогер и член оппозиционного молодежного движения NIDA Заур Гурбанлы, который считает, что он и его товарищи были арестованы из-за своей деятельности в сети. 29 сентября полицейские сообщили ему, что он подлежит аресту за пересечение «красной линии». Из-за оказания сопротивления во время задержания он был арестован на 15 суток.

Тенденция по ограничению свободы слова в Интернет сохраняется. Президент Азербайджана Ильхам Алиев 4 июня подписал закон «Об изменениях в Уголовном кодексе Азербайджанской Республики», принятом парламентом страны 14 мая. Поправки в УК предусматривают уголовную ответственность за клевету и оскорбления, распространенные в глобальной сети. По тяжести наказаний клеветы и оскорбления в Интернете приравнены к таким же деяниям в реальном мире.

Таким образом, в новой редакции в статье 147 (клевета) дается следующее определение клевете: «Распространение заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство другого лица или подрывающих его репутацию в публичном выступлении, публично демонстрирующемся произведении, СМИ, или массовой демонстрации на информационных ресурсах в Интернете».

При этом санкции статьи остаются неизменными - штраф от 100 до 500 манат (от 127 до 637 долларов) либо общественные работы до 240 часов, либо исправительные работы до одного года, либо лишение свободы на шесть месяцев. Клеветы в совершении тяжкого преступления карается лишением свободы до трех лет.

В новой редакции статьи 148 (оскорбление), оскорблением считается «унижение

чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной форме не только в публичном выступлении, публично демонстрирующемся произведении, СМИ, или массовой демонстрации на информационных ресурсах в Интернете».

В этой статье санкция также остается прежней - штраф от 300 до 1000 манат (от 382 до 1275 долларов) либо общественные работы до 240 часов, либо исправительные работы до одного года, либо лишение свободы до шести месяцев.

Инициатором внесения поправок в Уголовный кодекс выступила генеральная прокуратура, мотивировавшая это необходимостью иметь средства для защиты чести и достоинства граждан в Интернете. И все это происходило в «Год интернет-коммуникаций», который был объявлен правительством в 2013 году. Комментарий излишний.

**В статье использовались данные:**

- Информационного агентства Туран
- Института прав медиа
- Института свободы и безопасности журналистов,
- Фонда государственной поддержки развития СМИ при президенте АР
- Портала «Кавказский узел»

## **В Азербайджане сформированы необходимые условия для обеспечения свободы выражения и информации**

**Вугар Алиев,**

**Руководитель сектора по работе со СМИ и информационными структурами  
Департамента общественно-политических вопросов Администрации Президента**

Прежде всего, мне хотелось бы поздравить Офис представителя ОБСЕ по свободе СМИ с юбилеем Южнокавказской Конференции, также поблагодарить руководителя этой структуры госпожу Дуня Миятович за весомый вклад в дело демократического развития южнокавказского медийного пространства. Считаю, что Южнокавказская конференция по вопросам СМИ является эффективной площадкой для обсуждения насущных вопросов и наболевших проблем развития свободы слова, информации и средств массовой информации в наших странах.

В Заключительном Акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, иначе говоря, Хельсинкском Заключительном Акте 1975 года были перечислены положения, касающиеся свободы выражения и средств массовой информации. С течением времени и с учетом новых реалий глобализации государства-участники в различных встречах, а в последние годы на уровне встреч Совета Министров расширили рамки этих обязательств. Новые дополнения отображают те изменения, которые происходят в сфере СМИ не только в регионе ОБСЕ, но и во всем мире. Аккумулируя требования Хельсинкского Заключительного Акта можно сказать, что обеспечение свободы выражения, информации, печати, улучшение условий работы журналистов, обеспечение безопасности их деятельности, свобода выражения и доступа в интернет являются основными обязательствами стран-участников ОБСЕ.

Считаю, что сегодняшняя конференция является важной частью деятельности Офиса представителя ОБСЕ по свободе СМИ, нацеленной на продвижение свободы и плюрализма СМИ и оказание помощи южнокавказским республикам в деле реализации обязательств в этой сфере.

Исходя из вышесказанного, хотелось бы подчеркнуть, что огромный опыт в сфере обеспечения фундаментальных свобод, в том числе и свободы выражения, информации, медиа, накопленный в ходе работы соответствующих структур ОБСЕ, имеет важное значение для стран, провозгласившие свою независимость после распада СССР, в том числе и для Азербайджанской Республики.

После приобретения независимости и в особенности за последние 10 лет в Азер-

байджане приняты важные меры в деле обеспечения свободы слова, печати и информации, создана соответствующая законодательная база средств массовой информации, укреплен его материально-техническая база, сформированы необходимые политические условия для плюрализма мнений и толерантности.

В Конституции Азербайджанской Республики закреплены положения о свободе слова и информации, право каждого на получение и распространение информации. В 1998 году отмена цензуры соответствовало генеральной перспективе развития Азербайджана как демократического общества. Эти положения, предусмотренные в законодательстве способствовали развитию независимых СМИ, полностью обеспечили гражданам свободу выражения мнений, слова и информации в соответствии с международным правом, обозначенным в Декларации ООН по правам человека.

В 2000 г. упразднение Министерства печати и информации означало отказ от политики государственного регулирования деятельности СМИ. После этого в 2003 году впервые в постсоветском пространстве на первом съезде журналистов был учрежден Совет по прессе как орган саморегулирования СМИ. Следует отметить, что Совет по прессе Азербайджана учрежден редакциями газет, журналов и журналистскими организациями.

В декабре 1999 г. был принят Закон Азербайджанской Республики «О средствах массовой информации». В целях обеспечения соответствия закона об СМИ Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, в сотрудничестве с Советом Европы в данное законодательство было внесено ряд изменений. В 2001 году парламент принял в новой редакции Закон «О средствах массовой информации», который в полной мере отвечает демократическим стандартам и обеспечивает свободу слова, информации и СМИ.

В соответствии с международными стандартами и в тесном сотрудничестве с Советом Европы был разработан и в 2002 году принят Закон «О телерадиовещании». В 2003 г. был создан Национальный совет телевидения и радио, как независимый орган, регулирующий работу в данной сфере. После реорганизации Государственного телевидения и радио на его базе было создано Закрытое Акционерное Общество. В 2004 году был принят «Закон об общественном телевидении» и с 2005-го года в Азербайджане начал функционировать Общественное телевидение.

Для полной реализации прав журналистов на получение информации в 2005 году указом Президента Азербайджана был утвержден Закон «О доступе к информации». В разработку данного законопроекта были привлечены эксперты ведущих журналистских организаций, а экспертами Советом Европы была проведена соответствующая экспертиза. В итоге закон получил большое одобрение как мест-

ных, так и европейских экспертов и считается одним из прогрессивных актов законодательства в Европе.

После принятия данного закона во всех органах государственной власти были созданы пресс-службы, а в последнее время ведутся работы по налаживанию работы структурных отделов, отвечающих за представление информации. Особое внимание уделяется совершенствованию интернет ресурсов государственных органов и налаживание их работы в соответствии с законом «О доступе к информации». Конечно, в этой сфере у нас пока остаются недостатки, но самое главное то, что посредством новых юридических актов и непосредственно практических мероприятий мы стремимся еще больше упростить доступ общественности и медиа к информации.

Именно с целью обеспечения прозрачности, подотчетности, участия общественности в деятельности государственных органов в 2012 году Президент Азербайджана утвердил Национальный план содействия открытому правительству на 2012-2015 годы. В документе предусмотрены такие важные задачи как упрощение доступа к информации, регулярное информирование общественности о деятельности государственных органов, усовершенствование единой электронной базы юридических нормативных актов, расширение участия общественности в деятельности госструктур, обеспечение прозрачности органов власти осуществляющих финансовый, налоговый контроль, повышение прозрачности в сфере добывающей промышленности и т.д.

За последние 10 лет были приняты важные решения в сфере усовершенствования материально-технической базы СМИ, повышения профессионализма журналистов и обеспечения их социальной защиты. Так, в 2006 году Президент Азербайджана издал Указ о погашении долга СМИ издательскому дому «Азербайджан» на сумму 450 тыс. долларов США за счет государственного бюджета. Начиная с 2005 года ежегодно в день национальной печати, государство оказывает редакциям разовую финансовую поддержку в значительном объеме. В 2010 году с целью обеспечения журналистов жильём правительство выделило 5 миллионов евро. В 2013 году 156 журналистов были обеспечены квартирой, а также был заложен фундамент нового здания для представителей СМИ на 240 квартир.

С целью развития свободы слова и информации и независимости СМИ в 2008 году была утверждена «Концепция о государственной поддержке развития СМИ в Азербайджанской Республике». Основной целью государственной поддержки СМИ являются углубление развития свободы слова и информации, плюрализма мнений, обеспечение независимости медиа, усовершенствование механизмов помощи печатным изданиям, стимулирование внедрения передовых информационно-коммуникационных технологий в редакциях, укрепление эффективного сотрудничества между СМИ и обществом, повышение профессионализма жур-



налистов, усиление их социальной защиты. В 2009 году для реализации задач концепции был создан Государственный фонд поддержки развития СМИ при Президенте Азербайджанской Республики. В течение последних трёх лет сумма выделенных государственных средств Фондом для СМИ составила 15 миллионов евро.

На данный момент около 5000 органов печати взяты на учёт в Министерстве юстиции. Сейчас в Азербайджане регулярно печатаются более 200 газет и около 80 журналов различного направления. В стране функционируют 36 ежедневных, около 100 еженедельных и более 100 ежемесячных газет, более 20 информационных агентств. В республике действуют 52 электронных СМИ. Надо отметить, что по Постановлению Кабинета Министров Азербайджанской Республики, принятому в 2011 году, на территории страны внедряется цифровая система телевидения. В связи с этим были осуществлены работы по подготовке частотного плана для внедрения и развития цифрового телевидения, определения цифрового пакета и состава открытых и закрытых телеканалов, правила лицензирования по цифровому вещанию и т.д. Завершение перехода на цифровое вещание ожидается к концу 2013 года.

Быстрое развитие информационно-коммуникационных технологий в Азербайджане создало условия для широкого внедрения интернет-услуг. В 2003 году Указом Президента Азербайджанской Республики была утверждена Национальная стратегия информационно-коммуникационных технологий на период 2003-2012 годов. В рамках стратегии были утверждены государственные программы «Электронный Азербайджан 2005-2008 годы» и «Электронный Азербайджан 2010-2012 годы». По данным Всемирного экономического форума, на данный момент 70% населения Азербайджана является Интернет пользователем. Согласно исследованию Международного телекоммуникационного союза, за 2013 год Азербайджан занимает первое место среди стран СНГ по уровню проникновения интернета среди индивидуальных пользователей. В последние годы средняя стоимость интернет-услуг были снижены примерно в 10 раз и в настоящее время соответствуют средним тарифам в странах региона. Число провайдеров в стране увеличилось в 3-4 раза, перешагнув за 30. За последние 4 года число пользователей интернет-услугами в регионах страны возросло в 15 раз. Сегодня в 9 миллионном Азербайджане число пользователей социальными сетями перевалило за 2 миллиона, а число пользователей Facebook уже составляет более 1.2 миллиона человек.

Нужно отметить, что мероприятия по развитию свободы слова и информации, усовершенствованию материально-технической базы СМИ и росту профессионализма журналистов имеют свои позитивные результаты. Начиная с 2009 года не зарегистрировано случаев привлечения журналистов к уголовной ответственности за клевету и оскорбления. Нынешняя ситуация создало почву для принятия закона “О диффамации”, а также усиления мер по обеспечению безопасности

журналистов. В данный момент проект данного закона находится на стадии обсуждения с Венецианской комиссией Совета Европы. Думаю, разногласия по некоторым моментам данного закона разрешимы, и к концу года он все-таки будет вынесен на обсуждение парламента страны.

В заключение хотелось бы отметить, что Азербайджанская Республика привержена политике развития свободы слова и информации, укрепления независимости средств массовой информации, являющиеся неотъемлемой частью демократического общества. С этой целью Азербайджанское правительство намерено продолжить сотрудничество с международными организациями и выполнить все взятые на себя обязательства в этой сфере.

## Armenia's path towards media freedom

By Tigran Balayan

I would like to thank the OSCE Representative on Freedom of the Media for her initiative to organize this important conference and invitation to come to this charming city, where I have many good friends.

This year we mark the 16th anniversary of the establishment of this important OSCE institution, which, according to its mandate, should ensure compliance with media freedom commitments agreed upon by participating States. I would like also to express words of gratitude to the incumbent and all previous Representatives on the Freedom of the Media for the tremendous work they have done during the last decades to promote one of the basic human rights of freedom of expression.

This is also a jubilee year of this conference, which is a good opportunity to sum up the results achieved during these 10 years and try to address the challenges ahead.

We, in Armenia, highly appreciate what has been done, and thanks also to this institution we made significant progress. We travelled a long road towards ensuring the right of each and everyone to express his or her opinion freely. It is particularly important today, in the era of Internet and social networks.

The Universal Declaration of Human Rights states: "Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference, and impart information and ideas through any media regardless of frontiers." This quote from the 'bible of human rights' must serve as a compass for nations in their journey towards freedom of speech.

This widespread notion has long been exhausted during the most recent post-Cold War history of the region. For some, this has just been a routine mantra repeated during political campaigns. For others, Armenia being among them, they are vital and life-sustaining. And therefore, ladies and gentlemen, it is my pleasure and honor to be here and share with you the story of Armenia's two-decade path towards ensuring media freedom.

More than twenty years ago Armenia made a choice of building a modern and democratic state. There could be no doubt that the freedom of expression and the media is an essential pillar for any democracy. Since independence we, the government and the civil society, made great efforts to ensure the freedom of speech.

The law “On the press and other means of mass media” was among the first laws adopted by the Parliament of Independent Armenia, back in October 1991. Ever since, substantial legislation has been adopted in order to protect media freedom. The 1991 law “was repealed following the adoption in 2003 of the law “On mass information.” Article 4 of this law provides for a system of guarantees for ensuring the right to freedom of speech in the field of dissemination of information. They are as follows:

- a) Entities engaged in dissemination of information and journalists operate freely based on the principle of equal protection under the law, lawfulness, freedom of speech (expression) and plurality;
- b) Journalists, during their professional activities, as persons discharging public duty, shall be protected by the legislation of the Republic of Armenia;
- c) Media are issued and distributed without preliminary or current State registration, licensing, declaration in state or other bodies or notice to any body.

The law of the Republic of Armenia “On television and radio” adopted in 2000, which is closely related to freedom of information, stipulates that the right to free selection, production and broadcasting of television and radio programs shall be ensured in the Republic of Armenia and that censorship of television and radio programs shall be prohibited.

Also noteworthy, the law “On Regulations of the National Commission on Television and Radio” adopted in 2001 stipulates that the National Commission for Television and Radio shall be an independent regulatory body the objective of which shall be to ensure the freedom, independence and diversity of broadcast media, as well as to license and supervise activities of television and radio companies in accordance with the legislation.

Constitutional amendments in 2005 enabled the widest possible incorporation of the provisions laid down in Article 19 of the International Covenant on Civil and Political Rights into the legislation of Armenia. Particularly, Article 27 of the Constitution reads, “Everyone shall have the right to freely express his or her opinion. No one may be forced to renounce his or her opinion or to change it. Everyone shall have the right to freedom of speech, including the freedom to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of state frontiers. Freedom of media and other means of information shall be guaranteed.” Also, “The state shall guarantee the existence and functioning of an independent public radio and television offering a variety of informational, educational, cultural and entertainment programs.”

As a result of the constitutional amendments of 2005, the Constitution of the Republic of Armenia was supplemented with Article 83.2 which outlines that, for ensuring free-

dom, independence and diversity of broadcasting media, an independent regulatory body shall be established by law, half of the members of which shall be elected by the National Assembly and the other half shall be appointed by the President of the Republic.

For bringing the existing legislation in line with the Constitution, the National Assembly adopted the laws “On television and radio” and “On amendments and supplements to the Regulations of the National Commission on Television and Radio.” Unlike the previous laws, when members of the Commission were appointed solely by the President of the Republic, it was specified that four members of the Commission shall be elected by the Parliament, while the other four members, as I have mentioned above, shall be appointed by the President.

Although national minorities make only 2 percent of the population of Armenia, their media rights, so to say, are guaranteed by the legislation. In 2008, the law “On television and radio” was amended with a new point according to which public television should provide airtime for the broadcasting of special program services and programs in the languages of the national minorities of Armenia.

In recent years the Armenian authorities, in cooperation with international and local partners, initiated new actions in order to strengthen the system of protection of media freedom. In this regard a very important move was the decriminalization of libel in 2010 by the Armenian parliament to eliminate criminal prosecution as means for alleged libel charges. Although after that civil libel cases started to increase, in November 2011 the Constitutional Court ruled that media outlets cannot be held liable for “critical assessment of facts” and “evaluation judgments,” and that courts should avoid imposing hefty fines on media outlets, suggesting an apology or other non-material compensation as an alternative. As a result, the number of defamation cases dropped sharply in 2012, with 16 complaints submitted to the courts, compared with 36 in 2011.

The Committee to Protect Freedom of Expression (CPFE), a local NGO, observed a decline in violence against journalists, with only four incidents in 2012.

Every year, the Freedom of Information Center of Armenia (FOICA) awards prizes to government agencies for having the most informative websites and quickest responses to information requests. Those awards serve as a stimulus for the government agencies to work more transparently, to widen and deepen cooperation with the media.

In Armenia’s media landscape, television has a leading role and almost several dozens of stations operate across the country. In September 2012 the television station A1+, which was off the air since 2002, reached an agreement with Armnews TV to broadcast a daily news program on its channel.

In our country print media are diverse, mainly privately owned and available both in the capital Yerevan and the regions, almost all of them have websites, updated literally round-the-clock.

The development of the Internet and innovative technologies has become one of the strategic priorities of the Armenian government. The issue of accessibility of Internet in Armenia is regulated by the law “On Electronic Communications,” the main objective of which is “to promote the development of electronic communications in the territory of the Republic of Armenia, to ensure fair and open competition in the provision of electronic communications, and to protect the interests of the users of electronic communication services, operators and providers in an open market economy.”

The online community is growing so rapidly that almost every month a brand new news website is being created and this happens in a post election period. The Internet is becoming an increasingly reliable platform for independent information and diverse opinions. Following the trend, traditional media increasingly make use of online social platforms and blogs. The Internet penetration rate has been expanding and was over 60 percent in 2012, while the cost of Internet access continued to decrease in Armenia due to higher market competition. Armenia has over 340,000 active Facebook users, a threefold growth over two years.

Media have a unique role, responsibility and means in building security and cooperation especially among the estranged nations. We have witnessed positive examples in post-war Europe, but also the inhumane and bloody “mission” of Radio Rwanda, then nicknamed Radio Machete. Eliminating similar practices that manipulate media as a tool to spark hatred should be a common goal and endeavor.

As a responsible member of the international community and seeking to address the challenges of 21st century, Armenia is as yet the only country in the region, which not only cheered, but also signed and ratified the Additional Protocol to the Convention on Cybercrime in order to root out any manifestation of xenophobic and racist propaganda through the Internet, including online mass media and social networks. Unfortunately, we have examples in our region where the media, which according to international human rights organizations is overwhelmingly under state control, speaking in the language of the Protocol is distributing, or otherwise making available, racist and xenophobic material to the public through the online mass media.

2012-2013 were years of national elections in Armenia: we passed the circle of parliamentary, presidential and also municipal elections. And it is my particular pleasure to mention, that according to OSCE/ODIHR and local observation missions the media coverage of the electoral campaigns was balanced; all candidates had full access to all possible media outlets.

Armenia's substantial progress is noted also by international non-governmental organizations. According to the Freedom House report on Freedom of the Press, Armenia's score in 2012 was 61 compared to 68 in 2008.

In the Press Freedom Index published by Reporters without Borders, in 2008 Armenia's rank was 102; last year in 2012 we ranked 74th, the best for the past decade and significantly higher than neighboring Georgia (100th), Azerbaijan (156th), Turkey (154th) or Iran (174th). Armenia is grouped with countries that according to the report "... enjoy broad media pluralism and a low level of state censorship".

We highly appreciate the contribution of the OSCE institutions and particularly the Office of OSCE Representative on Freedom of the Media in our achievements. Suffice it to state that the ruling of Constitutional Court on administrative fines made extensive references to the opinion of the Representative on Freedom of the Media alongside the Council of Europe and other human rights institutions.

In conclusion, I would like to note that since independence, Armenia passed important milestones but we still have a long road to travel. We are confident that with our determination and with assistance and support of local and international partners, we can surely further elevate press freedom in Armenia.

*Balayan is Spokesperson of the Armenian Ministry of Foreign Affairs.*

## **Камо грядеши: футуристический взгляд на армянскую медийную реальность**

**Нунэ Саркисян,**

**Директор Центра медиа инициатив (бывший Интерньюс Армении)**

Футуризм в данном случае совершенно не предполагает разговора о тонкостях этого направления в искусстве, в литературе. Для подобной ассоциации наши медиа вряд ли обладают достаточной динамикой, энергией и часто бесстрашием, а именно некоторыми качествами, воспетыми в манифесте футуристов сто лет назад. В данной статье мы будем использовать этот термин в более вольном толковании, включающем лишь один из многоуровневых смыслов футуризма. Футуризм в нашем случае – это культ будущего.

Именно будущее всей сферы медиа и является основной целью, мишенью этого короткого выступления. Из года в год, вот уже 10 лет, мы, представители трех южнокавказских стран собираемся в меняющемся составе на традиционную конференцию ОБСЕ и пытаемся анализировать различные стороны СМИ, журналистики, медиа-индустрии, профессию и все внешние факторы, воздействующие на свободы информационных потоков. Обычно мы говорим о прошлом. В редких случаях о настоящем. Но почти никогда о будущем. Какими будет наше информационное поле завтра – часто ли мы задаемся подобным вопросом? А ведь завтрашний день медиа напрямую связан с будущим наших стран, с их экономикой, политикой, гражданскими свободами, с ценностями, которые в свою очередь будут снова и снова воздействовать на перечисленные уже сферы существования общества. Как часто мы находим время и находили его в последние 10 лет, чтобы понять куда же мы идем в нашей профессии и куда ведем, не побоюсь высокопарности, наши народы. На будущее времени хватает редко, и мы, как всегда, приходим к нему не готовыми.

Причина моего интереса к моделированию будущего в одной отдельно взятой сфере заключена в укрепляющемся убеждении, что без подобного знания мы будем продолжать двигаться лишь как «общество ведомых». И, находясь в самом конце шеренги, не будем видеть заветной цели. Говоря мы, я имею в виду весь наш регион в целом. Однако, чтобы не нарушать границы влияния, в данном случае буду говорить об Армении. По очень многим причинам мы не находимся в авангарде информационных процессов в мире.

В нашей стране, несмотря на ее все еще сильный интеллектуальный потенциал, на медийном рынке практически нет know-how. Мы сегодня являемся потребителями той технократической культуры, которая сформировалась, а точнее продолжает динамично формироваться в западном мире: конвергенция, мультиме-



дийность, многоплатформенность, цифровое вещание - все эти процессы сильно влияют не только на способ доставки и потребления информации, но и на степень ее свободы, на степень воздействия информационного поля на общество в целом. Но к этим процессам мы присоединяемся на определенном этапе лишь как пользователи, часто не самые продвинутые. Одним из способов идти навстречу этим изменениям, принимать информационный вызов будущего, является возможное понимание этого будущего, его профессиональное прогнозирование и возможная подготовка к нему.

Я хочу обратиться к нескольким очень разным попыткам это будущее смоделировать. Отмечу, что цели этих мыслительно-творческих упражнений были разными. В каком-то случае - это попытка быть готовым к реалистичным изменениям, в других случаях – показать возможную модель негативного развития, чтобы суметь избежать ее материализации.

В 2003 году по просьбе нашей организации писатель и журналист Ваграм Мартиросян написал небольшую повесть в жанре антиутопии. С помощью литературы мы пытались вместе подсмотреть будущее нашего общества, на журналиста и журналистику в этом будущем с точки зрения нас в 2003 году, когда процессы связанные со свободой слова в Армении внушали серьезные опасения, когда старейшая американская правозащитная организация Freedom House в своем ежегодном докладе впервые обозначила статус прессы в нашей стране как «несвободный» сохраняющийся уже десять лет.

Антиутопия была нестандартным заказом Интервью Армении, однако, оставляющим свободу творчества и фантазии, а также выбора фабулы за автором. В результате была создана повесть «Побег из земли обетованной». В качестве автора книги был указан некий Пол Ригер, за которым скрывался Ваграм Мартиросян, выступающий в официальной версии лишь как переводчик. Действие повести происходило в Армении в 2024 году. Герой повествования – журналист «Нью-Йорк таймс», приехавший в нашу страну для раскрытия некоего феномена – чистосердечного признания практически всеми обвиняемыми в зале суда. Не буду вдаваться в детали сюжета этой истории с элементами политического детектива. Но для того, чтобы проиллюстрировать, каким виделось будущее в это недалекое далекое время, приведу несколько штрихов.

Законодательство в Армении 2024 года более не берет пример с европейских правовых норм, а основано полностью на местных особенностях и национальном менталитете. Президент страны сам решает сколько раз он имеет права избираться. Уже 20 лет как оппозиция пытается опротестовать результаты выборов 2003 года. Митинги и собрания разрешены лишь в местах, удаленных на 35 километров от любого населенного пункта. Страна отныне никак не связана с какими-либо обязательствами перед европейскими структурами. При этом жители не переживают по этому поводу, поскольку убеждены, что таким образом была

пресечена опасность распространения гомосексуализма. Журналисты, которые пишут острые статьи, обязаны утром и вечером отмечаться в полиции, чтобы те убеждались в их безопасности. Поскольку уровень жизни в стране очень низкий, многие штрафы также очень низкие, в частности штраф за избиение журналиста. Поэтому многие из разных близких и дальних регионов мира приезжают в Армению, чтобы отомстить журналистской братии. Достается в первую очередь оппозиционным журналистам. Правительство же не хочет менять этот закон, чтобы не уменьшать приток иностранных туристов и соответствующую статью дохода в бюджете. Герой никак не может встретиться с кем-нибудь из оппозиционных газет, поскольку летом все издания уходят в отпуск и закрывают редакции. В стране правительство скупает и тем самым изымает из оборота газеты, с нелицеприятной для чиновников информацией. Этим часто пользуются газеты, специально генерируя подобные материалы и, тем самым вдвое увеличивая тираж. Каждую пятницу в эфире телеканалов полицейский час, где в прямом эфире показывают погоню за преступниками. Иногда преступники исчезают из эфира, поскольку хорошо изучили в какой части города отсутствуют камеры. Телеканалы освещают события оппозиции лишь после согласования с властью. Митинги не освещаются вовсе. Частные каналы в эти дни долго и нудно показывают телемаркеты, лотто или иные шоу, где каждое действие растянуто в 10 раз. Общественный же канал приглашает в эти дни представителей интеллигенции, которые выступают против оппозиции. Это единственный день, когда интеллигенция играет хоть какую-то роль в стране.

К счастью, наша страна избежала некоторых возможных процессов, описанных в ироничной антиутопии. Однако многие сидящие в этом зале, думаю, узнают отдельные эпизоды как часть реальности прошлого и настоящего. Сможем ли мы полностью избежать этого сценария в будущем?

В 2004 году группа топ-менеджеров и владельцев крупных армянских средств массовой информации по нашей инициативе собрались для попытки создать возможный сценарий развития медийной индустрии. Назвать собравшихся группой единомышленников было сложно, поскольку каждый участник представлял различные по направленности, ангажированности, видению средство массовой информации. Но несмотря на это, эта группа, которую можно присвоить статус ad-hoc, совершенно адекватно стала определять достаточно серьезные проблемы медийной сферы как институционального, так и ценностного характера. «Медиа есть нервная система общества» – одна из ключевых фраз этой встречи, ценная тем, что родилась она в результате внутренней рефлексии группы. Другой вывод, несмотря на критичность, направленную внутрь индустрии, был достаточно драматичным: «Потребности общества сегодня превышают возможности масс-медиа». При этом сами менеджеры осознавали, что вся сфера следует принципу - «Получить Мерседес» по цене «Запорожца».

На той же встрече была создана сжатая версия воображаемого 2015 года. Цель

2015 - максимум корректной информации, просвещение общества. Для реализации этого оптимистического сценария были предложены предполагаемые составляющие, которые группируются в необходимые качества будущей медийной эпохи и должны стать императивом для медийного бизнеса:

- деполитизация
- интеллектуализация
- технологизация
- трансформация принципов ведения бизнеса

Предполагалось, что произойдут некоторые метаморфозы информационного поля, в частности усилится интернет-сообщество, будет происходить бурное развитие мультимедийных информационных средств, исчезнет актуальность лицензирования вещания вследствие исчезновения проблемы частоты как ограниченного ресурса. Интересно, что в качестве характеристик этого будущего указывались две возможности: наличие ограниченного количества вещателей (указывалась цифра 4), или же альтернативная ситуация – сохранение имеющегося, следовательно, большого количества вещателей. При этом указывалась необходимость общественного заказа, механизмов для его распознавания, как необходимой составляющей медийного рынка.

На первый взгляд этот сценарий во многом сбылся. Сегодня по некоторым данным количество потребителей Интернета, например, доходит до 60% в сравнении с 3-5% в том же 2004 году. Сегодня конвергенция является одной из основных стратегий развития медиа в Армении, что помогает расширять аудиторию для печатных и региональных СМИ, тем самым перенося контент на более свободную площадку Интернета. Уже в 2011 году изменилось поле вещателей, правда вряд ли эти изменения можно оценивать положительно. Стали развиваться, хотя и очень медленно, механизмы саморегулирования в СМИ, которые так или иначе влияют на формирование повестки и этических подходов медийного поля. Однако, на мой взгляд, многие изменения носят чисто формальный характер, изменяя механизмы мы все еще часто обходим ценностные системы, понятие независимой и свободной информации пока не есть осознание необходимости для широкого общества, в том числе для медийного поля в целом. Многие достигнутые свободы все еще носят «разрешенный» характер, а следовательно, могут быть и запрещены. Свободу медиа в Армении пока нельзя считать стабильной и необратимой. Мы вернемся к этим тезисам в конце выступления.

В качестве своеобразного формата, который мог бы помочь моделировать будущее в последние годы послужила Печакуча - цикл специфических коротких 6-минутных презентаций, которые эффективно используются для создания еще одной площадки анализа медиа – этот разговор предполагает обязательную визуализацию сказанного, не исключая юмор и иронию. Хочу привести здесь презентацию цикла, который назывался «Я - газета», содержащую прогноз по цифровому телевидению и его будущему, которую сегодня в стране все еще туманно и нео-

пределенно. Автор идеи, главный редактор телеканала Армньюс Гнел Налбандян, представил модель будущего следующим образом.

«2012 год – начало испытаний цифровых передатчиков

2013 год- продолжение испытаний цифровых передатчиков, передатчики не работают, каналы тайно переходят на аналоговое вещание.

2014 год - цифровые передатчики начинают работать однако рекламодатели продолжают размещать свою рекламу в аналоговом вещании в силу его хорошего качества.

2015 год: телекомпания А1 в очередной раз подала на конкурс для получения лицензии и в очередной раз получила отказ. Технический персонал телекомпаний начинает различать аналоговое вещание от цифрового. Рекламодатели уходят в Интернет.

2016 год правительство начинает снабжать неимущие слои населения китайскими декодерами, которые дают возможность цифрового сигнала на аналоговых приемниках. 2017 год, правительство снабжает неимущие слои дешевыми тайландскими декодерами, однако декодирование ведется в неверном направлении. Из эфира полностью пропадает реклама.

В 2018 году правительство снабжает зрителей эфиопскими декодерами, которые наконец начинают работать.

2019 год, 60-70 % новостей касаются деятельности президента; 60-70 процентов населения получают новости из Интернета.

Средний возраст оставшихся зрителей 60-70 лет; зрители начинают понимать, что 60-70 процентов показываемой в эфире информации не имеет ничего общего с реальностью. 2020 год- телекомпания А1 вновь лишена лицензии, однако она вообще не участвовала в тендере на лицензирование и по этой причине подает.

2020 год объявляется годом революционных инвестиций в сфере альтернативных медиа.»

До реализации этой возможной модели, в которой много смешного, но и много возможного, остается 7 лет. Что мы имеем? С одной стороны, вещательное поле Армении сформировалось в результате процесса лицензирования в 2011 году. С другой стороны, судьба многих вещателей, как тех, кто получил лицензии цифрового образца, так и многих региональных, чье право аналогового вещания заканчивается в 2015 году неясна – каким будет вещание после выключения последнего аналогового передатчика пока остается туманным. При этом законодательство зафиксировало некий статус-кво в этой сфере, сделав бессмысленными возможные законодательные изменения, над которыми много лет работают несколько общественным медийных организаций.

Не буду более утомлять аудиторию сценарными упражнениями и обращусь к одному из последних исследований информационного поля. Исследование про-

водила организация CRRC в рамках программы APM, финансируемой USAID и выполняемой консорциумом, в состав которого входит и Цент Медиа Инициатив.

В 2013 году согласно проведенному опросу 73 % населения имеют компьютеры. В 2011 году эта цифра доходила лишь до 15%.

По сравнению с 2011 годом средняя продолжительность телесмотрения уменьшилось с 5-7 до 3-5 часов.

По-прежнему основным источником получения новостей остается телевидение, однако так считает 79% опрошенных против 90% в 2011 году.

Количество людей назвавших основным источником Интернет выросло с 6% до 17%.

Сегодня масс-медиа пользуется однозначным доверием лишь у 15 % населения; все остальные институты: суды, партии, общественные организации опережают медиа по степени одозначного доверия.

Телевизионные новости продолжают оставаться самым рейтинговым телепродуктом, их смотрит 44% опрошенных.

Доверие к он-лайн СМИ выше всех остальных средств массовой информации.

На вопрос, что является самой большой проблемой несбалансированного освещения событий, 62% респондентов против 65 % в 2011 году, указало на политическую ангажированность СМИ.

Лишь 12 % опрошенных владеют некоторой информацией о собственности СМИ

Будучи отражением сегодняшнего и вчерашнего дня, эта информация, безусловно, является инструментом для конструирования будущего. Необходимо включение в это конструирование критического числа «профессиональных игроков» заинтересованных в том, чтобы будущее повторяло бы лишь положительные тенденции прошлого.

И последнее. Прошедшие парламентские выборы 2012-2013 годов в Армении показали достаточно неплохую работу средств массовой информации. Судя по всеми, медиа научились балансировать время, предоставлять равные условия политическим силам, сдерживать себя в использовании технологий черного PR как инструмента беседы с оппонентами. Но есть несколько факторов, которые не позволяют нам, медийному сообществу внутри страны, однозначно указать на победу идей составляющих концепцию «свободы информации».

Попытаюсь определить эти причины:

- Медиа не настроены на глубокое, последовательное освещение событий с целью полноценного информирования общества, информация по-прежнему достаточно сегментарна.
- Многие свободы носят разрешительный характер и не имеют глубоких корней внутри самой индустрии.
- Механизмы саморегулирования по-прежнему не являются внутренней потребностью индустрии.
- На рынке катастрофически не хватает средств для развития качественных медиа; их полноценной конвергентности; ограниченные изначально средства распыляются, снабжая в том числе желтую (в переносном смысле) прессу.

Все это не может придавать нам уверенности в завтрашнем дне армянских медиа.

Во время одного из сценарных упражнений, наряду со множеством проблем и ожиданий участники, менеджеры СМИ очертили одну важную проблему, которую далее эксперты выразили следующим способом: «Нет субъективно переживаемой и объективно воспринимаемой как данность иерархической стройной системы ценностей, на основе которой строятся отношения как внутри корпорации профессионалов, так и между корпорацией и обществом, точнее разными слоями общества. Как следствие – отсутствует осознание себя единой профессиональной гильдией, подчиняющейся внутреннему моральному и профессиональному императивам, умеющей формулировать общие задачи, защищать, лоббировать свои интересы».

Не побоюсь показаться романтической и, заключая это выступление, напоследок приведу все-таки отрывок из манифеста футуристов. Фразы эти могут получить совершенно иное звучание, если применить их к моделируемому будущему журналистики: «Мы намерены воспеть любовь к опасности, привычку к энергии и бесстрашию<.....> Мужество, отвага и бунт будут основными чертами нашей работы».

## Closing Remarks

By Dunja Mijatović,

Thank you all for everyone's active participation and interest in the discussions, and also to the speakers for their contributions. I was glad to see that the conference continues to be the platform that allows journalists, civil society and government representatives to exchange views across the region.

I would like to thank the Georgian authorities once more for being cordial hosts of our event.

Today we have looked back at the past ten years and agreed that several serious obstacles to media freedom, such as attacks and harassment against journalists, or state control over the media, unfortunately still persist. This means that we will continue to organize this annual conference and follow-up on developments.

We agreed that there is work yet to be done by the governments in order to improve national laws and bring them in line with OSCE commitments. We underlined the importance of a legal and regulatory environment that will guarantee the political, editorial and financial independence of the media.

We discussed the challenges of the new digital era and agreed that the rights of journalists, working both off and online, should be safeguarded by the governments and that there is no principal difference between the rights of a journalist, a blogger and anyone else who is involved in journalism.

You have just adopted a Conference Declaration that I intend to bring to the attention of the authorities of Armenia, Azerbaijan and Georgia. I would expect them to acknowledge its conclusions and follow up on the recommendations with specific actions, whether by improving legislation or implementing regulations.

I will continue using all the tools available to me and my Office to remind the governments of their obligations and assist other stakeholders, including regulators and members of civil society, to do their part in supporting media freedom.

I'll use every opportunity to remind the governments that access to information, as well as pluralistic and diverse media, is not a privilege, but rather a necessary condition for any democracy. I will also help the cause of preserving Internet freedom, which leads to greater transparency and political accountability worldwide.

I would also like to express my gratitude to our donors: Germany, Lithuania, Norway,

## PRESENTATIONS

Switzerland and the United States.

Thank you to the interpreters, our focal points in Georgia, Zurab Khrikadze and Mariam Burduli, and my dedicated staff for investing their best to make this conference possible.

To those who are participating in tomorrow's Master Class on Digital Switchover and Round Table on Media self-regulation: I wish you a very interesting and fruitful day.

Thank you!



# Regular Reports to the Permanent Council

## **Regular Report to the Permanent Council for the period from 30 November 2012 to 13 June 2013**

**Organization for Security and Co-operation in Europe**  
**The Representative on Freedom of the Media Dunja Mijatović**  
13 June 2013

### **INTRODUCTION**

#### **Internet freedom**

A year ago I reported to the Permanent Council about the issues of our time – freedom and safety, online and off.

That report came on the heels of the Dublin Conference on Internet Freedom, which many of you may recall sparked a spirited debate about the future of the Internet. I wrote then that the 56 participating States held many opinions about what is an open, free and safe Internet. I wonder today if many opinions have changed in the past year.

I also wonder if we all aren't stuck as characters in the parable of the six blind men and the elephant, where we are often blind to the perceptions of others around us and prefer to consider the Internet as just what we feel in front of us.

In an attempt to bring some clarity and definition to the many issues that were posed in Dublin a year ago, my Office organized a major event, the Internet 2013 Conference here in Vienna in February. It turned out to be an ambitious undertaking with more than 400 participants onsite and several hundred more watching the live stream and taking part in Twitter chats. More than 60 news articles appeared reporting on the conference throughout the OSCE region.

Almost all participating States were represented as was every imaginable group with an interest in Internet development. I am pleased to report that the feedback on the event was positive throughout the delegations and the interest groups represented.

Based on the conference discussions I brought forth a set of specific recommendations designed to provide focus and some basic operating principles necessary to keep the Internet a vehicle to promote free expression, free media and the free flow of information.

Major points include:

- Affordable access to broadband Internet shall be fostered and become a universal service.
- The right to free expression and free media as human rights is not reserved for media companies or editorial offices alone; they belong to everyone. These

rights shall be equally applicable to all forms of journalism, not just traditional media.

- In a world in which individuals communicate on public and semi-public platforms, a firm line between professional journalism and other methods of content production is not easily drawn. Collaborative works, such as wikis, make it difficult to identify a single author. They constitute journalistic content and shall enjoy the same protection as traditional journalism.
- No one shall be held liable for disseminating content on the Internet of which he or she is not the author, as long as they obey legal orders to remove that content, where they have the capacity to do so.
- Journalism codes of ethics and media self-regulatory bodies shall adapt to the online environment. Anyone involved in the production of information of public interest shall be allowed and encouraged to participate in self-regulatory mechanisms.
- The multi-stakeholder model of Internet governance needs to be preserved and enhanced so that it is truly representative of the public interest. The existing Internet governance infrastructure needs to evolve to ensure that the user is a recognized participant in the decision-making process.
- OSCE Institutions shall help participating States apply universally acceptable responses to reduce illegal content online by working with civil society to counter harmful narratives.
- In today's democratic societies, citizens shall be allowed to decide for themselves what they want to access on the Internet. As the right to disseminate and receive information is a basic human right, government-enforced mechanisms for filtering, labelling or blocking content shall not be acceptable.
- It is important to recognize the relationship between copyright and freedom of expression. We need a system that keeps a balance between the interests of rights holders and those of the public.

It is my firm belief that these straightforward recommendations are easy to acknowledge and just as easy to implement. And in doing so, our new technologies can be a catalyst to an age of increased information, open communication and the exchange of ideas through free media.

But in order to do so, the political will needs to be mustered to make to realize these recommendations. And today I am concerned that there is little or no political will to make this happen. Indeed, the opposite is true; too many in the OSCE simply refuse to believe there are problems related to media freedom in their countries.

### **Media freedom legal framework**

In order for the Internet Conference recommendations to be implemented, it is im-

perative that the legal environment in participating States be tolerant and supportive of free media and free expression. Creating that kind of legal framework was the topic of the OSCE Human Dimension Seminar that was held on 13-15 May in Warsaw.

Across the OSCE region there is media-friendly legislation and there are laws in extreme need of reform, but reform is coming slowly at best. Journalists still face criminal defamation charges; laws restricting access to an open Internet are burgeoning; and there seems to be, to use that phrase again, a lack of political will to create media-friendly societies. Indeed, in some participating States, it's as if war has been declared on journalists, bloggers and Social Media activists.

It is time for the participating States to act, to show the will, to solve the problems. Within the last few years the United Nations Human Rights Council and the Committee of Ministers of the Council of Europe have adopted resolutions on Internet freedom and journalists' safety. It is time for the OSCE participating States to follow suit.

### **Journalists' safety**

A year ago I said that making newsgathering safer was a critical maker for my Office in the 21st century. I also said that I sensed that a critical mass of public awareness and international organizations' attention could turn words into deeds.

I am sorry to say my faith may have been misplaced. Today's report, which covers little more than six months of activities, shows:

- At least 21 members of the media have been assaulted and injured by unidentified assailants.
- At least 10 members of the media have been jailed or put in short-term detention for doing their jobs.
- At least five journalists have been jailed or are serving time in prison on criminal defamation charges.

Shockingly, however, a new category of harassment is growing – the almost indiscriminate and excessive use of force by law enforcement personnel against media who are reporting on public demonstrations.

This situation must change and it must change immediately. And to make it happen, all that is necessary is, to use the phrase again – the political will to make it happen. There is no need for many new laws. There is no need for intense work of fact-finding commissions and complex regulations that govern conduct. Law enforcement personnel must be told that it's "hands off the media."

Finally, I am looking forward to the 15th Central Asia Media Conference in Bishkek later this month. We will have an opportunity to reflect on developments in the region over that period of time and what we can look forward to in the future.

## ISSUES RAISED WITH PARTICIPATING STATES

### Albania

On 2 December I received a letter from Edmond Panariti, Minister of Foreign Affairs, indicating that criminal charges against journalist Lindita Cela would be dropped on 3 December in compliance with Article 5 of the Law on Amnesty (see Regular Report to the Permanent Council of 29 November 2012). I have learned that charges were indeed dropped on 3 December.

On **1 March** I wrote to Prime Minister Sali Berisha expressing concern about the draft Law on Broadcasting, indicating the law, as adopted by the Education and Mass Media Committee, falls short of requiring politically inclusive governing bodies for the national broadcast regulator, NCRT, and the public broadcaster, RTSH, therefore risking that both institutions would remain political instruments of the parliamentary majority. My Office will continue to monitor the implementation of the new legislation.

### Armenia

On **25 April** I wrote to Edward Nalbandian, Minister of Foreign Affairs, to raise the matter of Hakob Karapetyan, a reporter for iLur.am, who was attacked on 23 April as he was covering an election campaign event. Karapetyan was physically assaulted and his camera was seized and returned with all video files erased. The journalist said that policemen present at the site did not intervene. I also raised the case of Hripsimeh Jebejyan, a reporter for the newspaper Aravot, who reportedly was mistreated by police while covering a clash between protesters and police on 8 April. On 23 May I received a letter from Deputy Foreign Minister Ashot Hovakimian regarding the above-mentioned cases. I welcome the fact that the investigations in both cases were conducted swiftly and, in the Karapetyan case, sanctions were imposed on two police officers.

### Azerbaijan

On **28 December** I issued a public statement welcoming the release from prison of Anar Bayramli, an Azerbaijan-based correspondent for Iranian Sahar TV, Aydin Janiyev, a regional correspondent for the newspaper Khural and blogger Taleh Khasmammadov, who were pardoned by a 26 December decree by President Ilham Aliyev. I called the release a commendable step and expressed hope that all journalists in prison would be set free.

On **15 January** I wrote to Minister of Foreign Affairs Elmar Mammadyarov and Minister of Internal Affairs Ramil Usubov and issued a public statement expressing concern about the use of excessive police force against several journalists during a public protest in Baku. I asked the authorities to investigate and take measures to prevent similar incidents. In my letter I suggested to the authorities that we continue joint projects on

journalists' safety.

On 21 January and 13 February I received replies from the Ministry of Internal Affairs saying that a rally held on 12 January "was not conducted in accordance with the determined provisions of the law" and the "police had taken necessary measures in line with the law to restore public order without distinction to participants of the rally."

On **18 February** I wrote to Foreign Minister Mammadyarov to express concern about the safety of novelist Akram Aylisli and his family. Because of his writing, Aylisli has become a target of threats, harassment and sanctions. I welcomed the immediate condemnation of the acts by Minister of Internal Affairs Ramil Usubov and asked the authorities to guarantee safety for Aylisli and for all journalists and authors in Azerbaijan.

On 28 February I received a reply from the authorities regarding the matter.

On **13 March** I wrote to Foreign Minister Mammadyarov to express concern over the nine-year prison sentence imposed on Avaz Zeynalli, editor of the newspaper Khural. Zeynalli was found guilty of several charges including "taking bribes and extortion," "not implementing a court ruling" and "evasion of taxes." I also expressed concern that two other journalists, Vugar Qonaqov and Zaur Quliyev from Hayal TV in Guba, who are in prison awaiting trial, may receive lengthy sentences.

I also again raised the matter of the fate of the newspaper Azadliq, which may be forced to close because of two civil defamation judgments with high damage awards.

On **15 March** I wrote to the Foreign Minister welcoming the release of Qonaqov and Quliyev from prison. I am relieved that the two journalists could finally join their families and I remain hopeful that the suspended convictions will be vacated. I also asked for information regarding the detention of Rashad Hasanov, a well-known social media activist.

On **10 April** I asked the authorities for the reason Russian journalist Milrad Fatullayev, editor-in-chief of weekly *Nastoyasheye Vremya* and a contributor to *Nezavisimaya Gazeta*, was denied entry into the country on 25 March.

On **11 April** I wrote to Foreign Minister Mammadyarov regarding several media developments. I raised the case of Araz Guliyev, editor of the news website *xeber44*, who was sentenced to eight years in prison for "illegal possession, storage, and transportation of firearms," "participation in activities that disrupt public order," "inciting ethnic and religious hatred," "resisting authority" and "offensive action against the flag and emblem of Azerbaijan."

I expressed hope that the Guliyev conviction, as well as that of Avaz Zeynalli (see entry of 13 March), who was sentenced to nine years in prison, would be overturned on appeal.

I sincerely hope that these two journalists and all other journalists in prison will be

released, including Hilal Mammadov, chief editor of the Talysh-language newspaper, Tolishi Sado, Nijat Aliyev of the website azadxeber.az and Faramaz Allahverdiyev, an independent journalist.

I also expressed concern over statements by several officials who called for blocking the social media site Facebook and I expressed hope that, as I was assured personally by President Aliyev during a visit to Baku in 2011, the Internet would remain free in Azerbaijan.

Using the example of Azadliq, I pointed out the need to reform criminal and civil defamation laws and once again I offered my Office's full support for that task.

On **29 April** I wrote to Ali Hasanov, Head of the Presidential Administration's Public-Political Affairs Department, regarding a new smear campaign against well-known investigative journalist Khadija Ismayilova.

On **15 May** I issued a public statement expressing concern about the increasingly hostile situation for the media, citing several negative developments. On 14 May the Parliament adopted amendments to the Criminal Code that provide for up to three years imprisonment for online defamation. These amendments drive Azerbaijan even further away from the OSCE's recommendations to decriminalize defamation and I urged President Aliyev not to sign the legislation. I also criticized the 13 May decision of the Baku Appeals Court upholding a nine-year prison sentence for Avaz Zeynalli, editor-in-chief of Khural newspaper. I once again called on the authorities to release Zeynalli and other jailed journalists. In my statement I also noted other limitations on media freedom in Azerbaijan, including the recent intimidation of a Radio Free Europe journalist, Khadija Ismayilova, and disproportional damage awards for defamation against the newspaper Azadliq. I find such developments particularly worrying in the run up to the presidential and parliamentary elections.

On 4 June President Aliyev signed the aforementioned amendments to the Criminal Code extending the application of criminal defamation provisions to online expression.

On **6 June** together with Nils Muižnieks, Council of Europe Commissioner for Human Rights, I issued a public statement regretting this step, which clearly contradicts Azerbaijan's commitments and obligations relating to the decriminalization of defamation and freedom of expression in general. We furthermore expressed concern that the changes will further erode the already limited space for free expression in the country. We strongly urged the Azerbaijani authorities to employ genuine efforts to ensure that the ongoing reform of the defamation law results in legislation that complies fully with the European Convention on Human Rights and OSCE commitments on freedom of the media, both online and offline.

I hope that the recent negative developments regarding media freedom and freedom of expression in Azerbaijan can be stopped and I offer my Office's full support and assistance.

## Belarus

On **6 December** while attending the OSCE Ministerial Council in Dublin, I met with Aleksandr Mikhnevich, First Deputy Minister of Foreign Affairs, and shared my concern about the fragile state of independent media and the safety of independent journalists in Belarus. I appreciated the open conversation centered on the current state of affairs and future co-operation between the authorities and my Office.

On **20 December** I wrote to the authorities to express concern over the 12 December decision of the Ministry of Information to deny reregistration to the magazine Arche. On 24 May I was pleased to learn that Arche was reregistered by the Ministry of Information on 22 May. The editors intend to resume publication immediately.

I was pleased to learn that on 15 March criminal charges of libelling the president were dropped against Gazeta Wyborcza journalist Andrzej Poczobut and on 18 April criminal charges of complicity in organizing an illegal crossing of the border were dropped against independent photographer Anton Suryapin.

On **13 May** I wrote to Minister of Foreign Affairs Vladimir Makei to express concern about the detention and conviction of Alyksandr Yarashevich, a reporter for Radio Ratsiya, and blogger Dmitrii Galko. They were detained by the police on 6 May while walking down a street in Minsk. Yarashevich was sentenced to 12 days and Galko to 10 days of administrative arrest for disobeying lawful orders. It was the second detention of Yarashevich within the last 10 days; he was detained by the police on 26 April together with other six journalists covering an event on the anniversary of the Chernobyl disaster. His colleague, Radio Ratsiya reporter Gennady Barbarych, and he received three-day sentences.

On 30 May I noted the adoption in a first reading by the lower chamber of the Parliament of amendments to the law “On information, informatization and protection of information” that may improve access of official information to citizens.

On **3-5 June** I paid an official visit to Minsk. I was honored to follow up on the invitation by Foreign Minister Vladimir Makei and I welcome the readiness of the authorities to intensify dialogue and co-operation with her office on much-needed improvement of the media freedom situation. On the first day of my visit I opened a training seminar on “Internet Media: Freedom, Professionalism, Sustainability” that was attended by independent and state journalists.

(See Training)

I was pleased for the opportunity to voice all my concerns regarding the media freedom situation at the highest level. I appealed to the authorities to immediately end the short-term detention of journalists and social media activists covering public events. While noting the positive developments in the criminal cases against Poczobut and Anton Syriapin, I reiterated my demand that remaining criminal charges against journalists should be dropped. I also noted that the media legislation framework urgently



needs to be liberalized and modernized to enable development and independence of the media. In this regard, I received positive signals from the authorities about the engagement of my Office to assist in legislative reform, especially with the outdated and restrictive media law. I also insisted on the urgent need to engage civil society in this reform process. All my meetings with the authorities were held in a very frank and constructive manner.

My visit also allowed for the opportunity to meet with many journalists and civil society representatives.

I left Minsk with high expectations for improvement in the media freedom situation. I will continue to monitor and engage in the much-needed reform process and hope that our agreement to co-operate will soon bring positive results. My Office stands ready to continue to assist and co-operate with Belarus.

(See Visits)

On **11 June** I wrote to the Belarusian authorities regarding the detention of Nash Dom newspaper distributor Natalya Leonova. Reportedly, on 5 June, Leonova was detained by the Minsk District Police Unit for about two hours and allegedly intimidated for distributing newspapers. Police confiscated 700 copies of the newspaper.

As a first step in improving the situation and stopping the practice of short-term detentions, I suggested that the authorities at the highest level provide law enforcement agencies with specific guidelines to stop detaining and harassing journalists and members of the media.

I once again expressed my readiness to support the authorities with all means available to improve the media freedom situation.

### **Bosnia and Herzegovina**

On **9 December** together with the OSCE Mission in Bosnia and Herzegovina, the EU Delegation, the EU Special Representative and the U.S. Embassy in Bosnia and Herzegovina, I issued a statement on recent efforts to replace the entire RTV FBiH (Radio Television of Federation of BiH) Steering Board, an act that could undermine media freedom in the country.

In the statement, I also recalled the legal reviews commissioned by my Office to assist in establishing a media framework that allows for politically and financially independent public service broadcasters and a broadcast regulator.

On **14 January** I issued a public statement expressing concern about amendments to the legislation on public broadcasting that would create another public service broadcaster, thus damaging the financial sustainability of the current public broadcasting system.

Instead of creating new broadcasters, I suggested that authorities strengthen the

independence and professionalism of the existing public service broadcasters. I also raised the issue of an urgent need and the importance of starting the process of the digital switchover.

I expressed concern that none of the recommendations that were contained in two legal reviews commissioned by my Office, the European Union Special Representative and the OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina had been considered.

On January 15 I received a letter from Minister of Communications and Transport Damir Hadžić extending an invitation for me to visit the Ministry, suggesting co-operation between the Ministry and my Office and to discuss media freedom issues in the country.

On **30 January** and **14 March** I replied to Minister Hadžić thanking him for his letter and wrote to the Minister of Foreign Affairs, Zlatko Lagumdžija, referring to the agreement and written correspondence with Minister Hadžić, to inform him about my intention to pay an official visit to Bosnia and Herzegovina this year.

On **16 April** I issued a public statement voicing concern about threats against journalists Predrag Lucić and Nebojša Vukanović. I called on the authorities to condemn such threats and ensure journalists' safety. I reminded the authorities that different views need to be accepted and fostered and that there can be no excuse for attacks that endanger free expression and free media.

On **4 June** I wrote to the authorities emphasizing possible consequences of adopting the recently drafted amendments to the Law on Freedom of Access to Information of Bosnia and Herzegovina.

I also provided them with a legal analysis of the draft law commissioned by my Office and prepared by Helen Darbishire, executive director of Access Info Europe and a well-known international expert on access to information. She was also a member of the drafting committee of the first Bosnia and Herzegovina Law on Freedom of Access to Information.

On **4 June** I issued a public statement expressing a concern about access to information law amendments in Bosnia and Herzegovina, since several provisions were not in line with international standards on access to information laws, particularly Article 8.2.

I expressed hope that the recommendations from the legal analysis would assist the authorities in bringing the law in line with the country's OSCE commitments and international standards on freedom of information.

(See Legal reviews)

### **Croatia**

On **24 January** I wrote to Vesna Pusic, First Deputy Prime Minister and Minister of Foreign and European Affairs, expressing concern over the detention of Jasna Babić on

22 January as a result of an ongoing criminal libel lawsuit against her initiated in 2009 by businessman Josip Radeljak. Although the Court decided to release Ms. Babic, she could have spent a maximum of 30 days in custody. While Croatia failed to decriminalize defamation when it last reformed the Criminal Code, I expressed hope that the government will reinvigorate its efforts to do so.

On **20 March** I issued a public statement voicing concern over the treatment of three journalists at Croatian Radio Television's (HRT) news program. Katja Kusec, presenter of the evening news show Dnevnik 3, and two of Dnevnik 3's editors, Ruzica Renic and Denis Latin, were replaced after airing comments by Ruza Tomasic, an MP and head of the Croatian Party of Rights, Ante Starcevic.

I urged HRT's management to ensure that professional standards are upheld and that the rights of Latin, Kušec and Renić are protected. I also called on the government and HRT management to refrain from any action that could lead to censorship and threaten editorial independence.

On 26 March I received a letter from HRT in response to a public statement I made on 20 March. The letter stated that the decision to relieve three journalists of their positions was not linked to media freedom but rather to the lack of their professionalism as journalists.

### **Denmark**

On **23 May** I issued a public statement concerning a new public information law proposed in Denmark. I raised my concern that the new law would restrict the public's access to information in the legislative process.

The proposed law contains two sections that could have consequences for access to information in the political and law-making processes. The proposed law also fails to contain a provision that establishes a "harm test," which means that information that would not in any way harm the functioning of the government can still be withheld. I asked members of Parliament to reject the two sections in the bill.

On 4 June the Parliament passed the bill, which will go into effect on 1 January 2014.

### **Georgia**

On **6-7 December** I met with Maia Panjikidze, Minister of Foreign Affairs, while attending the OSCE Ministerial Council in Dublin. I expressed my appreciation for the country's achievements in media freedom, especially the adoption of media-friendly legislation, including decriminalization of defamation, the creation of a public service broadcaster and, most recently, the adoption of legislation ensuring transparency of media ownership.

On **20 December** I wrote to Foreign Minister Panjikidze to request additional information regarding Nikoloz Gvaramia, the director general of Rustavi-2 TV, who was ar-

rested on 19 December. I expressed hope that his arrest is not connected to his work at Rustavi-2 TV and called for transparent investigation.

On **21 December** I wrote again to Foreign Minister Panjikidze to express concern over developments at Georgian Public Broadcasting (GPB) and the resignation of Director General Gia Chanturia. I sought assurance that the selection of a new director general would be carried out fairly. On 4 January I received a letter from the Foreign Minister informing me that Giorgi Baratashvili, the former Head of the GPB Technical Department, was found the best suited among 140 candidates.

On **21 January** I wrote to Foreign Minister Panjikidze offering to provide a legal review of proposed amendments to the Law on Broadcasting and on 25 March I delivered the review.

The review, requested by the deputies of the Parliament, indicates that the proposed amendments improve the current law and ensure greater pluralism and transparency in the work of the public broadcaster. Redefining the tasks, duties and appointment procedure of the Director General and the Board of Trustees also is an improvement. It is also very positive that the public broadcaster will have the new obligation of carrying the signal of other broadcasters as part of its network. The main shortcoming of the draft is the lack of transitional provisions until the new Board is appointed. These should be introduced to ensure the full functioning of the broadcaster during the transition.

(See Legal reviews)

### Germany

On **10 April** I issued a public statement saying that broader media access to the trial of a member of the alleged terrorist group National Socialist Underground would be in the public interest. Media access to the trial of crimes in which eight victims were of Turkish and one of Greek origin was originally allocated on a first-come, first-served basis and resulted in Turkish-language media being excluded.

In my statement I welcomed the pre-trial debate on the issue and noted that in cases where indispensable elements of democracies clash, such as, in this case, judicial independence and journalists' access to information, it is important to learn from the cases and develop policies that enforce these basic rights.

I noted the Federal Constitutional Court decision of 12 April ruling that the court needed to reserve seats for foreign media in view of the nationalities of the victims.

On **6 June** in a letter to Boris Rhein, Interior Minister, and Jörg-Uwe Hahn, Minister of Justice for the State of Hessen, and in a public statement I expressed concern about police treatment of the media. On 1 June riot police who were dispatched to monitor "Blockupy" protesters in Frankfurt assaulted media members reporting on the event.

I noted that it was the second incident where journalists' rights were infringed upon by the police, arising from reporting on demonstrations in Frankfurt. In another incident on 6 February police raided the homes of eight photojournalists in different federal states to find evidence of a crime that happened at a demonstration in Frankfurt in March 2012 in which a policeman was seriously injured.

### **Greece**

On **16 January** I issued a public statement condemning firebomb attacks outside journalists' homes on 11 January in the greater Athens area. The targets were all well-known journalists Antonis Skyllakos of the Athens News Agency and his journalist wife, Evangelia Baltatzi, Antonis Liaros, of ERT public television, Petros Karsiotis of Alpha TV, Giorgos Ekonomeas of Mega TV and Christos Konstas, a former journalist and current spokesman for the state privatization agency. No one was injured. Two groups, the Militant Minority and the Circle of Violators, claimed responsibility for the attacks in announcements posted on their websites.

I was pleased to learn of the condemnation of the attacks by the authorities and I called for a thorough investigation.

On 3 April I received a reply from the authorities to my letter dated 19 November concerning an assault in Athens on Skai TV reporter Michael Tezaris. The authorities said an investigation was started but the perpetrators have not been identified.

On **19 April** I wrote to Minister of Foreign Affairs Dimitris Avramopoulos and issued a public statement about an assault on Skai TV sports journalist George Tselikas, who was severely beaten outside a football stadium in Athens on 14 April. The incident occurred during a 15-minute strike action in protest of previous incidents of violence against sports journalists.

I emphasized that assaults on journalists constitute a serious threat to their safety and harm media freedom. I asked the authorities to publicly condemn this and every case of violence against journalists to send a clear message that such assaults are not tolerated.

On 7 June I received the reply of the authorities regarding the assault against sports journalist Tselikas, saying that an investigation is under way. The authorities said my Office would be kept informed about the developments.

On **11 June** I wrote to the authorities, asking for information on the entry ban to Greece of journalist Ivana Kosovska of Skopje. According to information available to me, the journalist, who works as foreign policy editor of the daily newspaper 'Dnevnik' in Skopje, was declared *persona non grata* and recorded as such in the Greek national register.

On the same day, the authorities sent my Office an initial reply stating that on 5 June the Head of Greece's Liaison Office in Skopje met with Foreign Minister Nikola Poposki

concerning the case of journalist Kosovska to express the view that the issue exclusively concerns Greek internal law and order. The authorities also informed my Office that the matter is considered closed following discussions between Foreign Ministers Dimitris Avramopoulos and Nikola Poposki.

On **12 June** I issued a public statement warning that the closure of Greece's public service broadcaster, ERT, could deprive citizens of a diversity of views and create economic hardship for the dismissed journalists. On the evening of 11 June the government suddenly shut down the three television channels and radio services of ERT in the frame of wider state budget cuts. I urged the authorities to ensure the immediate establishment of the new public broadcaster, guarantee its full editorial, financial and political independence. I also noted that the decision to close ERT should have been taken in consultation with all stakeholders, including media professionals and civil society and this move also left viewers without a public service broadcaster. I emphasized that the authorities should have gradually restructured the public broadcaster, especially as they announced that they would resume operations at a later date.

My Office continues to follow the trial of journalist Kostas Vaxevanis, whose case I raised on **2 November**. Vaxevanis was charged with violating national privacy laws by publishing the names of more than 2,000 Greek nationals who allegedly have Swiss bank accounts for tax evasion purposes. His trial has been postponed to 8 October.

### **Hungary**

On 13 December I received a reply from the authorities to my letter of 19 November, in which I asked for information on certain new draft provisions of the Criminal Code that Hungarian media experts claimed would make it possible for the government to remove illegal online content and block access to certain information before a court decision is made. I also asked for details about a criminal libel case launched by a Budapest district mayor against two persons who posted online comments to an article written in the daily newspaper Nepszava about the mayor in April 2012.

The authorities said that the reason for the adoption of the new sanction, called "definite removal of electronic data," is to combat cybercrime. It will be part of the Criminal Code that would go into effect on 1 July, and could be ordered by the court when the accessibility or publication of electronic data cause a crime; the electronic data is used as an instrument for the commission of a criminal act or the data is created by way of a criminal act. A similar measure is created in the Act on Criminal Procedure that would allow for temporary blocking, ordered by the court, until a final decision of the court. It could be used in case of child pornography, terrorist acts and crimes against the state. The letter emphasized that it is the responsibility of the state to help the victims, save its citizens and prevent these serious criminal acts. They added that progressiveness is the central idea of the system and blocking or removal always will be based on a court order.

Regarding the criminal libel case, in the letter the authorities informed me that the government was not in a position to provide information about an ongoing procedure.

## Italy

On 21 December I received a reply from now Deputy Minister of Foreign Affairs Maria Dassú to my 16 November letter regarding a bill to re-criminalize libel and the criminal conviction of editor Alessandro Sallusti for defamation. Dassú indicated that all relevant actors would be consulted in the legislative process and said my message had been forwarded to relevant ministers.

On **27 December** I wrote to Giulio Terzi di Sant'Agata, Minister of Foreign Affairs, expressing my concern about threats to media in northern Italy. A letter to the daily newspaper Altomilanese contained a 9-mm bullet and photographs of editor Ersilio Mattioni and reporter Giampiero Sebri, who is known for his coverage of organized crime. I called on authorities to condemn such acts and requested additional information on the case.

On 7 January I received a reply from the authorities indicating officials are investigating the incident.

On **21 March** I wrote to the Foreign Minister about journalist Alessandro Iacueli, who is known for his reporting on organized crime. Iacueli was the victim of a burglary in which only the journalist's work product was stolen. I raised the Altomilanese case again and stressed the importance of combating threats to journalists by organized crime.

On 10 April I received a reply from the authorities regarding the Iacueli case in which they reiterated a commitment to address all threats to free media and journalists.

On **10 April** I wrote to the authorities and issued a public statement condemning the delivery of a parcel bomb to the Turin office of newspaper La Stampa on 9 April. Stressing the uncompromising stance authorities take against violence, I welcomed the show of support for the newspaper by President Giorgio Napolitano.

On **24 May** I wrote to Emma Bonino, Minister of Foreign Affairs, and on 27 May I issued a public statement reiterating my concern about the enforcement of criminal defamation laws in Italy. On 22 May the Court of Milan sentenced journalists Andrea Marcenaro, Giorgio Mulé and Riccardo Arena to one year in prison, eight months in prison and a suspended one year of imprisonment, respectively, for defaming Palermo magistrate Francesco Messineo. I hoped that a higher court would take into account the case law established by the European Court of Human rights in reviewing the case and once again encouraged the government to repeal criminal defamation laws.

On 5 June I received a reply from Foreign Minister Bonino assuring me that the government attached primary importance to freedom of expression and media. She furthermore highlighted the ongoing and extremely lively debate on the decriminalization of defamation in the Parliament. She said that the government was closely following the parliamentary reform proposals and that several ministries were discussing the issue.

## Kazakhstan

On **25 January** I wrote to the authorities asking for information about the closure of the Zhezkazgan-based newspaper *Molodezhnaya Gazeta*. On 22 January the editor-in-chief and owner and the staff of the newspaper were informed that, following a decree issued by the Ministry of Culture and Information, the registration of the newspaper was cancelled.

On 29 January I received an answer from the authorities on cases involving several media outlets that are facing closure on charges of extremism, which was mentioned in my Regular Report to the Permanent Council of 29 November 2012. I was told that, according to a court verdict based on a series of legal examinations, “the conceptual content of channel K+, the web portals Stan-TV and Respublika and the newspapers Respublika, Golos Respubliki and Vzglyad are designed to incite social discord.” I was also told that “content analysis of K+ television programs, articles in the newspapers Vzglyad and Golos Respubliki, the Internet portals Respublika and Stan-TV and other materials demonstrated the presence of propaganda advocating overthrow of the government and undermining of the securing of the State.”

As a result of the court proceedings, more than 30 media outlets were closed. I regret these developments which I see as a serious setback to media pluralism in Kazakhstan. While I will never question the fight of governments to vigorously fight security threats, they should not compromise media freedom.

On **30 January** I brought to the attention of Dariga Nazarbayeva, Chairperson of the Parliamentary (Majilis) Committee on Social-Cultural Affairs, my Office’s concerns regarding draft amendments to the Criminal Code.

In the letter I mentioned that, if adopted, these provisions will severely restrict free expression. I encourage all countries to do away with criminal defamation laws, especially those providing extra protection for public officials, including heads of state. Civil defamation statutes also should be reformed. In Kazakhstan journalists have faced exorbitant civil defamation claims and disproportionately high damages have been awarded to public officials. This practice is punitive and incompatible with the right of free expression. Damage awards should not bankrupt journalists and media organizations. Indeed, public officials should have a higher level of tolerance against criticism and accept that their positions subject them to public scrutiny.

In the same letter I provided Chairperson Nazarbayeva with the legal analysis of the draft law “On the protection of children from information harmful to their health and development,” which is under consideration in the Majilis. I presented the analysis to Foreign Minister Erlan Idrissov and I hope that this analysis, commissioned by my Office and prepared by an independent legal expert, will be considered before the law is adopted.

My Office stands ready to continue support for media law reform in Kazakhstan.



### **Kyrgyzstan**

On **6 December** at the OSCE Ministerial Council in Dublin I met with Minister of Foreign Affairs Erlan Abdyldaev. We had a constructive exchange of views on the state of media in Kyrgyzstan and agreed to continue our efforts to strengthen media freedom in the country.

On **8 January** I wrote to Foreign Minister Abdyldaev to express my concern and ask for more information about the brutal attack on two Public Television journalists, Burulay Pusurmankulova and Shirin Asanakunova, on 7 January in Bishkek. I welcomed the fact that President Almazbek Atambaev and the Bishkek police chief pledged to lead the investigation into this crime personally. On 23 January I was informed by the authorities that case was settled by mutual agreement.

On **12 April** I issued a public statement welcoming restoration of access to the news website fergananeews.com (see Regular Report to the Permanent Council of 29 March 2012) and called it a positive sign for Internet freedom. I have repeatedly raised the issue with the authorities and I am pleased that the readers have access to the site again.

I look forward to my next visit to Bishkek on 27-28 June for the 15th Central Asia Media Conference.

### **The former Yugoslav Republic of Macedonia**

On **3 April** I wrote to the Minister of Information Society and Administration, Ivo Ivanovski, and Nikola Poposki, Minister of Foreign Affairs, expressing concern about a new media law has been drafted and the procedures for adoption.

On 13 May I received a reply from Minister Ivanovski setting forth the consultation process and assuring me that the public consultations shall continue as long as comments are submitted.

On **22 May** I wrote to Minister Ivanovski indicating my Office would provide a legal review of the draft law.

On **30 May** I provided Minister Ivanovski and Foreign Minister Poposki with a comprehensive legal review of the new draft Law on Media and Audiovisual Media Services, commissioned by my Office and prepared by Professor Katrin Nyman-Metcalf, a well-known international expert in communications law, who has previously analysed several laws across the OSCE region. I welcomed some positive elements in the draft law "On Media and Audiovisual Media Services," but in the letter and in a public statement, I expressed concern that the draft law would restrict media freedom in the country because of the risk of over-regulation and the existence of unnecessary restrictions that would apply to online and offline media.

(See Legal reviews)

On **31 May** I issued a public statement condemning the detention of Tomislav Kezarovski, an investigative journalist at the daily newspaper Nova Makedonija, because an article he wrote in 2008 for Reporter 92 magazine revealed the identity of a witness in a murder case.

I stressed that even in cases where there were issues of confidentiality or witness protection, the detention of journalists is excessive.

### **Moldova**

On **5 February** in a letter to Iurie Leanca, Deputy Prime Minister and Minister of Foreign Affairs and European Integration, I expressed concern about the overly lengthy and nontransparent process in the appeal by the NIT television channel of the revocation of its licence by the Audiovisual Coordinating Council in April 2012. A hearing on the appeal has been postponed six times in the last 10 months. The latest hearing was scheduled for 28 January, but it was postponed again until 11 February.

The Court of Appeals reviewed the case and upheld the license revocation on 11 February, which decision was affirmed on 2 May by the Supreme Court. Lawyers for NIT indicated that they are in the process of drafting a complaint to the European Court of Human Rights. I continue to monitor the situation.

### **Montenegro**

On **28 May** I issued a public statement on the ninth anniversary of the murder of journalist Duško Jovanović and urged the authorities to end the impunity against journalists' attackers. I welcomed the fact that there is an ongoing investigation and said that I continue to monitor the case.

Jovanović, who was editor-in-chief and owner of the daily newspaper Dan, was shot and killed while leaving his office in Podgorica on 27 May 2004. He had frequently published critical news articles and also received numerous death threats prior to his murder.

I will continue to monitor the case of Jovanović and I also continue to follow all other cases in OSCE participating States where journalists have been killed in relation to their work.

### **Romania**

On **7 May** I wrote to Minister of Foreign Affairs Titus Corlăţean and issued a public statement expressing concern about a 29 April decision of the Constitutional Court overturning a High Court of Cassation and Justice ruling in 2010 which had effectively decriminalized insult and libel in Romania.

I noted that in 2006 my Office welcomed Parliament passing a law that decriminalized defamation and, in April 2009, the Office publicly expressed hope that decriminalizing defamation would create a balance between the media's right to scrutinize public figures and protecting a person's reputation.

The recent ruling runs against these efforts and constitutes a significant step back. Since lawmakers are currently considering other Constitutional reforms, I hope they will take this opportunity to decriminalize speech offenses expressly in the Constitution.

### **Russian Federation**

On **7 December** I issued a public statement expressing my concern over the death of television reporter Kazbek Gekkiyev, who was murdered on 5 December in the southern republic of Kabardino-Balkaria. I welcomed the swift condemnation of this crime at the highest levels and the decision to immediately dispatch a team of investigators to investigate the murder.

On **11 December** I wrote to the authorities requesting more information about criminal proceedings started against Aksana Panova, the founder and former chief editor of the Ura.ru in Yekaterinburg, the biggest news agency in the Urals region. While I do not challenge legitimate actions of the prosecution, I am concerned about the possibility of Panova's conviction for her work as a critical journalist.

On 30 January the authorities responded to my letter regarding the Panova case, saying the fraud and extortion charges against her are not connected to her professional activities. I will continue to closely follow developments in the case.

On **13 December** I issued a public statement welcoming a resolution adopted by the Plenum of the Supreme Court that would guarantee courtrooms be open to journalists in most situations. I said the resolution could help improve the transparency of the judiciary and strengthen the watchdog function of the media. According to the resolution "On openness of court proceedings and access to information on activities of courts," obstructing the lawful work of journalists by refusing them access to courtrooms on any grounds other than the limited number of exceptions specifically mentioned in the law, including on the grounds that they are not accredited, is unacceptable. In the resolution the Supreme Court also acknowledges that journalists, like all citizens, have the right to report online, take notes and make audio recordings during court sessions. Only when they wish to make video recordings, take photographs or broadcast live online or by radio or television will they be required to secure the authorization of the presiding judge. In addition, banning such recordings would be acceptable only for the protection of fundamental human rights. Any restrictions on the media must be legitimate and recorded in the court minutes.

I welcome this initiative of the Supreme Court, which represents another important step in ensuring access to court proceedings which increases the ability of reporters to investigate such matters.

On **19 February** I wrote to the authorities regarding the largest Distributed Denial-of-Service (DDoS) cyber-attack on the English-language website of the television company Russia Today in its history. I expressed my concern as this was not the first time media outlets in Russia have experienced such attacks. I asked the authorities to investigate

such that actions against media websites are efficiently prevented in the future. As I have noted before, DDoS attacks on media outlets obstruct and hinder news reporting and are a threat to cyber security, which is one of the vital conditions for free media as a whole.

On **14 March** I met with Deputy Minister of Foreign Affairs Aleksey Meshkov after his address to the Permanent Council. We discussed issues of common interest. I am pleased that we agreed to increase our co-operation and dialogue.

On **8 April** I issued a public statement expressing sorrow over the death of journalist Mikhail Beketov. A savage attack in 2008 left him permanently paralyzed and unable to speak. Just last year he was awarded the governmental prize for dedication to the profession. I offered my condolences to Beketov's relatives, colleagues and friends. I regretted that he did not live to see his attackers brought to justice. I repeat my call to the authorities to track down and prosecute those responsible for the attack.

On **9 April** I issued a public statement voicing my concern about unannounced inspections of media NGOs. I called on the authorities to end these exceptional measures and allow the NGOs to continue their work for the benefit of the media and society. Media NGOs provide essential support to journalists and the entire media industry, promoting the free flow of information and free expression. Any actions to intimidate them and interfere with their activities could create a chilling effect on those who champion freedom of the media. While all organizations need to observe the rule of law, I see no need to put such heavy pressure on these NGOs. I called on the authorities to show restraint.

Affected NGOs include, among others, the Mass Media Defence Centre in Voronezh, Civil Control, the Institute of Regional Press and the Foundation for Freedom of Information in Saint Petersburg and the Institute for Development of Press (Siberia) in Novosibirsk.

I note the progress in the case of Igor Domnikov, an investigative reporter for Novaya Gazeta, who was murdered in 2000. On 8 May Pavel Sopot, a businessman, was arrested for the crime. This arrest is certainly a development but much more needs to be done to apprehend those involved in killing journalists in Russia.

### **Serbia**

On **3 December** I wrote to Slobodan Igrutinovic, Secretary General of the Association of Sport Journalists of Serbia, in response to his 7 November letter in which he described the situation regarding the ownership and licensing of TV Arena sport.

In my discussions with the authorities I stressed that full withdrawal of the state from media is crucial for the country's media reform and indispensable for a functioning free media environment.

On **30 January** I issued a public statement welcoming the establishment of a

commission to assess progress in the investigations of unsolved murders of journalists and emphasized that the government needed to step up its own efforts to protect journalists. I hope it will help to ensure that justice is served and will raise awareness of the issue of journalists' safety.

On **11 April**, on the occasion of the 14th anniversary of the murder of Serbian journalist Slavko Ćuruvija, I issued a public statement indicating that the authorities have a duty to publicly condemn violence against journalists and ensure that both perpetrators and masterminds are prosecuted to the full extent of the law.

I continue to monitor the Ćuruvija case and I also continue to follow all cases in OSCE countries where journalists were killed because of their work. The families, friends and colleagues of these journalists, as well as the societies as a whole, deserve to know the truth.

On **11 June** I issued a news release noting the 12th anniversary of the murder of journalist Milan Pantić outside of his home in Jagodina. His assailants have not been identified.

I again said I welcomed the founding of an international commission by the government to investigate the unsolved murders of journalists.

### **Slovakia**

On **2 May** I wrote to Minister of Foreign Affairs Miroslav Lajčák and issued a public statement expressing concern over recent cases where the media have come under significant pressure by members of the Slovak judiciary.

Several current and former members of the judiciary, including the acting General Prosecutor and four Supreme Court judges, are seeking damages totaling €940,000 from the daily newspaper *Nový Čas* and its publisher for photos and videos published in June 2011. These materials depict a party at which the plaintiffs were allegedly mimicking the events in a mass murder that happened in 2010 in Bratislava. The plaintiffs say that the photos were falsified and that there was no connection between the photos and the mass murder.

In another case, Judge Michal Truban sued the daily newspaper *Sme*, claiming that an article published by the newspaper in September 2012 had impugned his honour and infringed upon his privacy by alleging the judge accepted a free hunting trip in 2008. Truban asked for three separate apologies from *Sme* and €150,000 in damages.

The court ordered the newspaper to apologize to the judge in capital letters on its front page for three consecutive days in late April. The court has not yet ruled on the damage award.

I warned that large damage awards can lead to an outlet's bankruptcy and may induce

self-censorship, thus diminishing the existing media pluralism in Slovakia. I emphasized that public officials need to endure a higher threshold of criticism by the public, including members of the media. I also noted that that one of the indispensable roles of the media in democracies is to hold a mirror to society and inform people of all issues of public importance.

On 24 May I received a reply from Foreign Minister Lajčák, sharing the view that public officials need to endure a higher threshold of criticism by the public and that damage awards should be proportional to the injury suffered.

The Foreign Minister also noted the close linkage between freedom of expression and protection of personal integrity, as also confirmed by the case law of the European Court of Human Rights under Article 10 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. He further noted that the issue of damage caps in civil defamation cases is one of the topics discussed at relevant expert fora.

I hope that the discussions that have already started in Slovakia about the need to decriminalize libel and defamation will soon lead to this very important reform, and that a damage cap will be set in civil defamation cases.

### **Slovenia**

On 30 November I received a reply (to my letter of 15 November expressing concern about a rise in the value-added tax to be assessed on newspapers) from Gregor Virant, President of the National Assembly, in which he stated that he was personally advocating a solution that was different from the presented proposal for amending the legislation and that the committee did not adopt the articles of the draft act amending the Value Added Tax Act.

On **23 May** I wrote to Karl Erjavec, Minister of Foreign Affairs, to express concern over two negative developments.

On 10 April the car of Miran Šubic, an investigative reporter for the daily Dnevnik, was set on fire outside his home in the northern city of Kranj. Šubic is known for reporting about corruption and criminal activity in the area. I asked the authorities to provide me with further detail about this incident.

Additionally, on 13 May blogger Mitja Kunstelj was sentenced to 6 months imprisonment on criminal defamation charges for insulting two journalists on his blogging website. I also urged the authorities to initiate reforms that would fully decriminalize defamation.

On 7 June I received a reply to the 23 May letter from Karl Erjavec, Minister of Foreign Affairs. He assured me that the relevant police directorate launched an investigation into the criminal activities against journalist Miran Šubic.

Additionally, Minister Erjavec told me about the details of the court decision to sen-

tence blogger Kunstelj to 6 months in prison. He also wrote that the Ljubljana District Court found the judgment in the case against Kunstelj to be strict, yet appropriate. Kunstelj was sentenced for three different offences (two separate offences of insult / Article 158 of the Criminal Code / and for the offence of defamation / Article 159 of the Criminal Code).

### **Tajikistan**

On **25 January** I wrote to Hamrokhon Zarifi, Minister of Foreign Affairs, to bring to his attention developments relating to the website of RFE/RL's Tajik Service, Radio Ozodi. While I welcomed the fact that the Tajik version of the site has been back online since 21 January, unfortunately the Russian version remains blocked. I expressed hope other blocked websites would be restored.

I also asked for information relating to the case of Abduqayum Qayumov, a well-known journalist and parliamentary correspondent with Radio Ozodi, who on 9 December was denied accreditation by the Ministry of Foreign Affairs.

On **17 April** I presented to the authorities a legal review of Tajikistan's new law "On periodical print and other mass media," which went into effect in March. In the letter to Olim Salimzoda, the head of the parliamentary working group, I commended the group for its inclusive debate and for engaging civil society in the debate on the law. While noting a number of positive changes in the law that would strengthen the rights of journalists and improve access to official information, I emphasized the need for lawmakers and the executive to develop specific steps to make practical the new legal provisions.

(See Legal reviews)

### **Turkey**

On **28 December** I wrote to Minister of Foreign Affairs Ahmet Davutoğlu and issued a public statement to raise attention to developments that could further curb media freedom and safety of journalists in Turkey.

On 16 December Rohat Emekçi, a news anchor and producer for Gün Radio in the Diyarbakir region, was attacked while leaving the station, sustaining a broken wrist and other injuries. She believes it happened because her name was on a blacklist of journalists published that day by the newspaper Yeni Akit. Yeni Akit called these journalists, most of whom are currently in prison, terrorists and criminals. Last summer Yeni Akit and its website, Habervaktim.com, launched a campaign against four prominent journalists in reaction to their writing on Kurdish issues.

In my letter I asked the authorities to publicly refute any attempts aimed at silencing journalists for their writing. I noted that protection of free speech by the authorities is equally essential when attempts to silence journalists come from within the media.

On **23 January** I wrote again to Minister Davutoğlu, expressing concern over the arrests

of many journalists in the previous days. Eleven journalists were detained in police raids that took place in seven regions on 18 January on premises of alleged members of the outlawed Revolutionary People's Liberation Party/Front. The journalists were accused of supporting terrorism. Six of the journalists are believed to still be in detention, while five journalists, all from the magazine *Yürüyüş*, were freed after each was ordered to pay 10,000 liras and to report weekly to the police. My Office also received information that the journalists were beaten by the police while in custody and some were refused medical attention.

I repeatedly emphasized that the fight against terrorism is a universally acknowledged right and duty of any government. It is equally important to respect and protect the indispensable role of journalists in providing information to the public and I urged that all journalists accused of crimes should receive fair, transparent and prompt trials. I also repeated concerns about the large number of journalists in jail currently awaiting trial based on the Anti-Terror Law of Turkey, stressing that the latest detentions only show the urgent need for legislative reform.

I expressed hope that anticipated legal reforms would include the much-needed amendments to the Anti-Terror Law and that the new law would clearly distinguish between free expression and free media and any form of support for terrorism. I noted the statements made by high officials, including Minister of Justice Sadullah Ergin, about the reforms planned, stating that they would significantly change the definition of carrying out propaganda for, aiding or abetting terrorists and would distinguish freedom of expression and freedom of the media from terrorist propaganda.

On **5 February** I issued a public statement following my meeting with Justice Minister Ergin in Ankara commending the government for easing pre-trial detention procedures and stressing the need for further improvements. I noted that the high number of pending court cases involving journalists accused of a range of alleged crimes made it clear that laws needed to be changed. I welcomed Justice Minister Ergin's pledge that further reforms would be introduced and offered my Office's assistance in the continuing reforms.

Following our meeting the Ministry of Justice shared with my Office the draft 4<sup>th</sup> Judicial Reform Package, along with explanations regarding the planned changes and the related case law of the European Court of Human Rights.

On **12 February** I wrote to Justice Minister Ergin thanking him for statistical data regarding the number of detainees and convicts in Turkey. I was pleased that five journalists, who were among the 20 media members arrested on 20 December 2011, were released pending trial and I expressed hope that the upcoming hearings of journalists would take into consideration the indispensable role they play in informing the public.

On **24 May** I wrote to Minister Davutoğlu, presenting the updated table of imprisoned journalists in Turkey. I noted that currently there are 67 journalists behind bars in Turkey, most of them facing or convicted on terrorism charges. I repeated my support



of the right and duty of any government to protect the society from terrorism and I acknowledged the efforts made by the authorities in the last years, including the adoption of the 3<sup>rd</sup> and 4<sup>th</sup> Judicial Reform Packages.

At the same time I emphasized that I do not see fundamental improvement in media freedom or safe working conditions for journalists in Turkey. The main findings of this year's research mirror the results from the last two years: Journalists with critical or differing views continue to face the threat of prison. In addition to those in jail, hundreds of other members of the media are awaiting trial outside of prison. I noted that while the convictions of several journalists were suspended as a result of the 3<sup>rd</sup> Judicial Reform Package and many journalists were released pending trial, 13 new journalists were imprisoned in the last 12 months, eight of them in 2013.

I expressed hope that fundamental reforms would take place very soon, ones that will get rid of the threat of prison for writing. I offered my Office's continued assistance in this matter.

On **1 June** I issued a public statement calling on the police to respect the rights of journalists when reporting at demonstrations. According to press reports, up to 20 journalists have been injured to date by police action.

I emphasized that the police should facilitate the work of journalists so that they can fulfill their duty to inform people on all issues of public interest. I also stressed that the authorities must require law enforcement agencies to respect the rights and duties of the media.

Access to the Internet reportedly was blocked by jamming devices in some areas during the protests. I stressed that the Internet must remain a free and open source of information and security concerns, however legitimate, should not be invoked to hinder the free flow of information.

### **Turkmenistan**

On 4 January the first media law in the history of Turkmenistan came into effect. My Office and the OSCE Centre in Ashgabat have been involved in assistance with the drafting process. I hope there will be practical legal instruments to implement those provisions of the law that are positive for media developments in the country.

On **10 May** I wrote to Minister of Foreign Affairs Raşit Meredow regarding Rovshen Yazmuhamedov, a journalist with Azatlyk Radiosy, who was arrested on 6 May and held in a pre-detention facility.

Yazmuhamedov had been covering social issues which generated extensive discussions, including a report about a young woman who was barred from school because of her headscarf and another story about the sale of pork in halal shops. The journalist was released on 22 May. According to information available to me, no formal charges were brought against him.

## Ukraine

On **6 December** at the OSCE Ministerial Council in Dublin I met with then Minister for Foreign Affairs Kostyantyn Gryshchenko. I expressed my deep appreciation that Ukraine chose to declare media freedom a priority during its 2013 OSCE Chairmanship. I offered my Office's full support for the upcoming year.

On 19 December I received a letter from Daria Chepak, Press Secretary of the President of Ukraine and Head of the Interagency Working Group on Freedom of Speech and Protection of Journalists, expressing appreciation for my Office's support for the work of the agency.

I look forward to continuing to work and exchange information with the group.

On **30 January** I issued a public statement welcoming convictions in the murder trial of journalist Georgyi Gongadze and called for additional investigations in the murder cases. I said that there is still a long way to go to break the vicious cycle of impunity for those who instigate violence against journalists.

On **13 March** I brought the case of Taras Chornoivan to the attention of the authorities. Chornoivan, chief editor of the news website Tarasova Pravda, was attacked and severely beaten on 5 March in the city of Vinnitsa.

On **26 April** in a letter to Foreign Minister Leonid Kozhara I expressed my hope that the independent station Tvi, whose staff went on strike after an ownership dispute will, for the sake of media pluralism, be able to continue its important work.

On 24 May I received an answer of the authorities regarding Tvi. I was pleased to hear that the broadcasts continue on a regular basis. According to the letter, the National Television and Radio Broadcasting Council of Ukraine, as well as the majority of the Ukrainian media experts, view the situation at Tvi as an internal, commercial conflict. I was also told that there have been no complaints or requests from Tvi management or journalists to the National Television and Radio Broadcasting Council.

## United Kingdom

On **19 December** I wrote to the authorities to express my concern about attacks on two journalists in Northern Ireland. On 14 December photographer Mark Pearce was the target of a pipe bomb attack on his house in County Down. On 17 December Adrian Rutherford, a Belfast Telegraph reporter, was attacked and robbed by a masked gang while covering loyalist protests in East Belfast. I am pleased that the authorities quickly condemned the attack on Pearce and the Rutherford incident is being investigated by a police ombudsman.

On **18 March** I issued a public statement expressing concern about an agreement to establish an agency, by Royal Charter, to regulate print media.

The new regulator could force newspapers to issue apologies and impose fines. I said

that a government-established regulatory body, regardless of how independent it is intended to be, could pose a threat to media freedom and indicated that self-regulation is the best way to deal with failures in professional standards.

At the moment, print media in the UK has the right to join a voluntary self-regulatory body, the Press Complaints Commission, which has come under criticism in the wake of the hacking scandal by some British media.

I said that the United Kingdom has a 300-year history of voluntary self-regulation which is regarded around the world as a best practice and it should not be overturned because of recent criminal acts regarding the phone-hacking scandal. The people responsible are being prosecuted. These actions should not be used as an excuse to rein in all print media.

On **25 April** I issued a public statement welcoming the adoption of a defamation law by Parliament that will make it more difficult for unwarranted lawsuits to be pursued against media.

The law requires that claimants must show they have or will suffer serious harm before filing defamation lawsuits and introduced new statutory defences of truth and honest opinion to replace common law and introduces a defence of “responsible publication on matters of public interest.” It removes the presumption in favour of jury trials in defamation cases.

The law also restricts forum shopping in filing lawsuits; the so-called “libel tourism” trade, where foreign claimants file suits in plaintiff-friendly British courts. Foreign-based journalists will no longer be subject to British defamation suits and non-European Union residents must prove a British court is the proper jurisdiction for their claims to be heard.

### **United States**

On **14 May** I wrote to Secretary of State John Kerry and issued a public statement expressing my distress with the Justice Department’s action in 2012 to secretly seize two months of phone records of up to 20 lines assigned to The Associated Press. I said there may be occasions when, in the interest of security, limited intrusion on reporters’ activities, judicially authorized, may be justified, but I assess the sheer scope and breadth of this action as a deprivation of basic constitutional rights.

I said the action also calls into question the ability of sources to talk to reporters without fear of government eavesdropping. There is simply no justification for such a broad violation of the reporters’ rights.

On **28 May** I wrote to the chair and co-chair of the U.S. Helsinki Commission and issued a public statement calling on Congress to pass a federal shield law to protect journalists and their sources. Current developments, including the disclosures in the Associated Press and James Rosen (Fox) affairs, show the law is needed now more than ever.

I said that such surveillance would have a profoundly chilling effect on the right of journalists to pursue important stories of public interest.

A well-crafted shield law would eliminate the threat of journalists going to prison for declining to identify their sources and would stem the tendency of law enforcement officials of engaging in overly broad monitoring of journalists' activities.

### **Uzbekistan**

On **3 May** I wrote to President Islam Karimov, bringing to his attention the cases of three imprisoned journalists. Dilmurod Saiid, who suffers from tuberculosis, is serving a 12-and-a-half-year term in the Navoi prison on charges of extortion. His recent amnesty appeal was denied. Solijon Abdurakhmanov, 62, is serving a 10-year jail sentence despite his age and poor health. His amnesty appeal was also refused. Hairullo Khamidov, a popular radio host, was convicted and sentenced to six years in prison for associating with a radical Islamist group, charges which he denies. I appealed to the President to pardon the journalists.

## **PROJECTS AND ACTIVITIES SINCE THE LAST REPORT**

### **Legal reviews**

#### **Bosnia and Herzegovina**

On **4 June** I presented to the authorities a legal review of the draft amendments to the Law on Freedom of Access to Information of Bosnia and Herzegovina.

The analysis was commissioned by my Office and prepared by Helen Darbishire, executive director of Access Info Europe and a well-known international expert on access to information who was also a member of the drafting committee of the first Bosnia and Herzegovina Law on Freedom of Access to Information.

The purpose of the analysis was to offer support and expertise in order to ensure that the proposed legislation is in line with OSCE commitments and international standards on the right to access to information as well as for the further development of media freedom in Bosnia and Herzegovina.

Here are some of the main concerns expressed in the analysis:

- A number of proposed provisions are out of line with international standards and/or would be unworkable in practice.
- The proposed Article 8.2, which is of particular concern, should not be adopted as it runs counter to international standards in multiple ways.
- The attempts to define in the law a list of classes of information which should and should not be published is worrisome because it risks limiting access to large volumes of information of great public importance.

- The text should be made much more specific and should justify clearly why particular changes are being made and how precisely they bring the legal framework in Bosnia and Herzegovina in line with international standards.

The most pressing matter in the context of the debate on the current reforms is to ensure that in separating out the Law on Freedom of Access to Information and the Law on Personal Data Protection, no provisions should be introduced which would seriously curtail the right of access to information.

The full text of the legal review is available at <http://www.osce.org/fom/102256>

## Georgia

On **25 March** I presented to the authorities a legal review of a package of amendments to the “Law of Georgia on Broadcasting” prepared by Professor Katrin Nyman Metcalf, a well-known international expert in communications law.

The analysis indicates that the proposed amendments are generally improvements to the current law and give better guarantees for plurality and transparency.

However, the amendments lack any transitional provisions which are recognized as the main deficiency of the proposed amendments.

- The draft amendments include significant changes to the Board of Trustees and the manner in which it is appointed. The Board of Trustees has been reduced from 15 to nine, which would be more efficient. Previously all candidates were selected in open competition. Under the new proposals, three will be selected in open competition, three by the Parliamentary minority and three by the rest of the Parliament – in practice that should mean mainly the majority. Such explicit inclusion of the opposition is important in a situation in which the ruling party has a large majority, which otherwise would mean that they could dominate the appointment process.
- Another improvement of the draft amendments is that the competition is to be managed by the Public Defender instead of the President. It is better that such a process be organized by a non-political body, as a guarantee for its independence. This proposed appointment process is more in line with practice in Europe and other parts of the world. Also, the criteria for the Trustees have been made more specific. The dismissal procedure is amended to mirror the changed appointment procedure.
- The tasks and duties of the Board of Trustees and the management are clearer. Concerning the Director General, the criteria and a procedure for the appointment of the Director General are set out, the length of the mandate is reduced and better oversight provisions are included.
- A large part of the proposed amendments deal with the transformation of

the previous state broadcaster of the autonomous Republic of Adjara into an autonomous part of Georgian Public Broadcaster with a special status. These provisions are in line with best international practice.

- Another key element of the amendments is the introduction of must-carry obligation, based on agreement by the parties but with an obligation to agree. The obligation is in line with international standards but the provisions lack clarity, for example, about the role of the regulatory authority. The references to honest negotiations may be hard to apply in practice.
- Another important improvement is the possibility of the broadcasters to appeal sanctions to a court. The right to appeal is very important and a core element of the rule of law. However, the main deficiency of the proposed amendments is the absence of transitional provisions governing the introduction of the new Board of Trustees. The amendments are not clear on the fact that not the entire Board of Trustees of the Public Broadcaster shall be replaced at the same time and, as mentioned, because of the lack of transitional provisions, how and when the new Board will replace the old one.

What is needed and what is lacking is a transitional system with provisions setting out how the change from one system to another will be made. As the number of trustees is reduced, there needs to be a system for undertaking this that still preserves the possibility for the Board of working efficiently. New requirements that may not be met by existing Trustees should normally only apply to new appointees with the existing ones serving out their term or the major part of their term. A gradual phasing out of the existing Board will be necessary as the new one is to be smaller.

The full text of the legal review is available at <http://www.osce.org/fom/100314>

### **The former Yugoslav Republic of Macedonia**

On **30 May** I presented to the authorities a legal review of the draft law “On Media and Audiovisual Media Services.”

The analysis, commissioned by my Office, was prepared by Professor Katrin Nyman-Metcalf, a well-known international expert in communications law, who has previously analysed several laws across the OSCE region.

The analysis shows there are some positive elements in the draft law in that it utilizes terminology and introduces provisions that harmonize some European Union rules, such as the Audiovisual Media Services Directive 2010/13/EU (AVMSD).

However, there are some concerns identified in the analysis:

- The main objections to the draft law concern printed and electronic publications and the unnecessary requirements made on them for registration; also the definition of electronic publications is too complex, and therefore

risks restricting freedom on the Internet.

- The draft law blurs the distinction between self-regulation and formal regulation, thus limiting self-regulation's character.
- The draft law is very long and complex, therefore causing a risk that it will create additional restrictions for some types of media that are not necessary in a democratic society with free media.
- It is also not clear why journalists and editors-in-chief need to be defined in the draft law, as it limits the scope of who can be considered a journalist.
- The appointment process in the regulatory agency within the scope of the draft law must have more involvement of civil society.
- The reference to freedom of expression is good, but the possible limitations of it are potentially too wide and there should be the safeguard that restrictions must be necessary in a democratic society and,
- Any sanctions must be applied in a gradual and escalating manner.

The full text of the legal review is available at <http://www.osce.org/fom/102135>

### **Tajikistan**

On **17 April** I presented a legal review of Tajikistan's new law "On periodical print and other mass media" to the parliamentary working group that initiated the legislation. The new media law went into effect in March. The review was commissioned by my Office and provided by Elena Sherstoboeva, an expert at the faculty for media communication of the National Research University Higher School for Economics in Moscow. My Office, as well as the OSCE Office in Tajikistan, facilitated discussions among the parliamentary working group, media and NGOs.

I commended the parliamentary working group for engaging civil society in the debate and noted a number of positive changes in the law that would strengthen the rights of journalists, improve access to official information and rule out media monopolies.

I also emphasized the need for lawmakers and the executive branch to develop specific steps to put the new legal provisions into practice and highlighted the need for greater independence of editorial offices.

The following main recommendations among others were made by the expert:

- The standard of the state support of the media (Article 5 of the law) needs the establishment of a mechanism to ensure equal conditions for state support media, including transparent, open and pluralistic principles and guarantees to avoid that it becomes a tool to favor media loyal to the government.
- To provide the opportunity for online resources to function as media on a voluntary basis, so editors and journalists of new media can equally enjoy

traditional privileges and fulfill the same responsibilities as traditional media.

- To replace the bureaucratic double registration procedure (Articles 10-12 of the Act) by a transparent, open and pluralistic notifying procedure applicable only to the print media and carried out by an independent body and to minimize the requirements for the creation of the media.
- It is important to release the broadcast media from registration procedures as it is already subject to licensing requirements.
- To form a clear and operational mechanism to appeal denials of registration of new media.
- To provide a mechanism to ensure the implementation of the principle of professional independence of media outlets. A number of new provisions of the Act create a tool for excessive control over its activities, not only by the founder, but also by the public authorities. It is important to narrow the powers and duties of the founder to avoid the possibility of interference in editorial policy and to reintroduce the possibility of the chief editor to choose the editorial team and to strengthen the role of the charter as guarantor of its professional independence.

The full text of the legal review is available at: <http://www.osce.org/ru/fom/100831>

### **Access to information principles promulgated**

On **June 12** I took note of the promulgation of new principles designed to ensure public access to government information without jeopardizing legitimate efforts to protect people from national security threats.

The Tshwane Principles on National Security and the Right to Information were developed by governments, civil society groups, former security officials and academics and facilitated by the Open Society Justice Initiative.

In addition to addressing what government-held information may legitimately be kept secret and what information should be disclosed, they outline standards for the treatment of whistleblowers who act in the public interest, as well as issues related to classification and declassification, and other questions.

Highlights of the Tshwane Principles include:

- Information should be kept secret only if its disclosure poses “a real and identifiable risk of significant harm to a legitimate national security interest.”
- Information concerning serious violations of international human rights or humanitarian law must always be disclosed.
- The public should have access to information on surveillance programs.
- No government entity should be categorically exempt from disclosure re-



quirements.

- Public officials who act in the public interest to expose government abuses should be protected from retaliation.

The Principles are available at: <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/Global%20Principles%20on%20National%20Security%20and%20the%20Right%20to%20Information%20%28Tshwane%20Principles%29%20-%20June%202013.pdf>

### Visits and participation in events

On **29-30 November** the Director of the Office spoke about media reform and the role of the state in different regions of the world at a conference in **Ljubljana** organized by the Peace Institute.

On **5-6 December** I attended the **Dublin** Ministerial Council.

On **6 December**, as a member of the jury, my Office took part in a ceremony organized by the Austrian chapter of Reporters without Borders in **Vienna**, where it was announced that Italian journalists Emanuela Zuccalá and Alessia Cerantola were winners of the 2012 Press Freedom Award.

On **7 December** my Office took part in an expert meeting on freedom of expression and copyright in **London** organized by Article 19.

On **10 December** I gave a keynote address and took part in a panel discussion with Estonian President Toomas Hendrik Ilves on Internet freedom at a conference organized by the Estonian Institute for Human Rights in **Tallinn**.

On **11-12 December** the Director of the Office took part in the International Commission of Jurists (ICJ) World Congress in **Geneva** dealing with the topic of “The Call for Stronger International Mechanisms to Remedy Human Rights Violations.”

On **12-13 December** my Office organized a three-day master class in online media regulation for approximately 20 participants in **Istanbul**.

On **20 December** the Director of the Office gave an opening address at a conference in **Bishkek** on reform of the government press service hosted by the OSCE Centre in Bishkek.

On **21 December** the Director of the Office gave the opening address at the 18th roundtable marking Russia’s media law at Lomonosov Moscow State University Faculty of Journalism in **Moscow**.

On **16 January** my Office took part in a conference in **Tirana** on media freedom and freedom of expression in the context of the integration of Albania into the European

Union organized by the European Union.

On **21 January** the Principal Adviser of the Office attended a conference in **Brussels** on the “Decline of Europe or Crisis of European Values” and discussed the findings of a report on the issues of multiculturalism and tolerance in Germany prepared by the organization Public Union for Human Rights.

On **5 February** I spoke in **Ankara** at a high-level conference on freedom of expression and the media in Turkey addressing ways to better protect media freedom.

On **7 February** the Principal Adviser of the Office participated in **Brussels** at a conference on “Media freedom and independence: Trends and challenges in Europe” regarding media policy-making processes in EU member states and candidate countries with the goal of identifying which policy processes, tools and instruments can best support the development of free and independent media. The conference was organized by the Hellenic Foundation for European and Foreign Policy, the European Platform of Regulatory Authorities and the Association of European Journalists.

On **13-15 February** my Office organized the conference, “Internet 2013 – Shaping policies to advance media freedom” at the Hofburg in **Vienna**. A full program of events and related materials is available at <http://www.osce.org/event/internet2013>

(See Internet related activities)

On **25-27 February** my Office participated at the conference “Towards knowledge societies for peace and sustainable development,” in **Paris** as part of the World Summit on the Information Society +10 Review to assess the progress made on the WSIS and discuss ICT trends that will affect all sections of society. The meeting was organized by the International Telecommunication Union, the United Nations Development Programme, the United Nations Conference on Trade and Development and the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

On **27-28 February** I participated in the 5th Global Forum of the United Nations Alliance of Civilisations in **Vienna** and served as a panelist in the session “Back to basics: Freedom the media matters,” organized by the United Nations Alliance of Civilizations.

On **1 March** my Office participated in a discussion on media in minority languages in **Novi Sad** on problems faced by minority-language media in Serbia. The meeting was organized by the OSCE Mission to Serbia and the Vojvodina Provincial Secretariat for Culture and Public Information.

On **19 March** I attended a seminar in **Stockholm** on “Advancing freedom of expression in Turkey” and participated in a panel discussion entitled “The way ahead: Policy prescriptions,” organized by the Institute for Security and Development Policy and Freedom House.

On **March 25-27** I attended the conference on “The Western Balkans and EU enlarge-

ment: Ensuring progress on the rule of law” in **London** and chaired a discussion on growing independent media. The conference was organized by Wilton Park.

On **16-18 April** the Director of the Office participated and spoke at the 2013 Milton Wolf Seminar on media and diplomacy, “Diplomatic Maneuvers and journalistic coverage in a time of reset, pivot and rebalance” in **Vienna**, organized by the Center for Global Communication Studies at the Annenberg School for Communications, the Diplomatic Academy of Vienna and the American Austrian Foundation.

On **April 17** my Office participated in consultations in **Ljubljana** for “Building capacities and coalitions for monitoring media integrity and advancing media reforms” for the meeting organizer, the South East European Media Observatory.

On **17-19 April** my Office organized a master class in online media regulation in **Istanbul** for 20 government regulators and legislators from the South Caucasus.

On **23-24 April** I participated as a panelist in **Warsaw** at the conference, “Safety of journalists – current challenges,” organized by the Foreign Ministry of Poland and the embassies of Austria and the Swiss Confederation to Poland.

On **2-4 May** I marked the 20th anniversary of World Press Freedom day in **San Jose, Costa Rica**, including participating in the event, organized by UNESCO and the government of Costa Rica, “Safe to speak: Securing freedom of expression in all media.”

Also, along with rapporteurs for free speech from the United Nations, the Organization of American States and the African Commission on Human and People’s rights, we launched the 2013 Joint Declaration on the protection of freedom of expression and diversity in the digital terrestrial transition.

The Joint Declaration is available at <https://www.osce.org/fom/101257>

On **13-15 May** my Office, in co-operation with the Ukrainian Chairmanship and ODIHR, organized the OSCE Human Dimension Seminar on the Media Freedom Legal Framework in **Warsaw**. During the three-day event, representatives from governments, international organizations, academia, media NGOs and human rights organizations from the OSCE region exchanged views on key aspects of the rule of law framework for media freedom. They shared best practices and identified challenges and discussed strategies for better implementation of OSCE commitments on a national level. A full program of events and related materials is available at [http://www.osce.org/event/hds\\_2013](http://www.osce.org/event/hds_2013)

On **22-23 May** I participated in a panel discussion at the **Stockholm** Internet Forum with this year’s emphasis on how openness on the Internet can promote economic and social development. The annual conference was organized by the Swedish Ministry for Foreign Affairs, the Internet Infrastructure Foundation and the Swedish International Development Cooperation Agency.

On **28 May-1 June** my Office took part in a Rapporteur Mission to **Mongolia**. In meetings with government, parliament and civil society media freedom issues were discussed in great openness and with great interest in my Office's involvement by the Mongolians. Support in the development and evaluation of a comprehensive legal framework on media and information freedom was identified as a main priority by Mongolian counterparts. They also expressed interest in my Office's initiatives and best practice exchange such as safety of media professionals, media self-regulation, the digital switchover and Internet issues.

My Office is looking forward to involve Mongolia in regional and OSCE-wide events.

On **3-5 June** I made an official visit to Minsk at the invitation of the Minister of Foreign Affairs. I met with Foreign Minister Vladimir Makei, First Deputy Head of Presidential Administration Alexander Radkov, Minister of Information Oleg Proleskovsky, Chair of Supreme Court Valentin Sukalo, Aide on Foreign Policy to the President Valery Brylev, Head of the Operational and Analytic Center under the Aegis of the President of the Republic of Belarus Sergey Shpegun, Head of Standing Committee on Human Rights, National Relations and Mass Media Andrey Naumovich, Head of Standing Committee on International Relations of the National Assembly Nikolai Samoseiko and other officials.

I also met representatives from the Belarusian Association of Journalists and the Belarusian Union of Journalists, as well as well journalists and civil society representatives, including Marina Koktysh, deputy editor-in-chief of Narodnaya Volya, Irina Khalip, correspondent for Novaya Gazeta and Valery Bulgakov, editor-in-chief of the magazine Arche. I also met the editor-in-chief of Sovetskaya Belarus, Pavel Yakubovich, and Genady Davydko, chairperson of National TV and Radio Company.

I opened a training seminar on Internet media training entitled Freedom, Professionalism, Sustainability for state and independent journalists, organized in co-operation with the Foreign Ministry.

On **6-7 June** I gave a keynote speech at the 25th Medienforum in **Cologne** where the topic for the event was "Changing Media, Changing Society."

On **6-7 June** the Director of my Office attended the 27th meeting of the advisory committee of the European Audiovisual Observatory in **Strasbourg** and a meeting of the editorial board of IRIS, a publication of the EAO.

On **12 June** I attended the fireside chats at the Wiener Osteuropaforum in **Vienna** and took part in a discussion, "The Yugosphere - An emerging transnational identity in Southeast Europe?"

## **Publications**

During the current reporting period my Office published:

Freedom of Expression, Free Flow of Information and Freedom of Media, CSCE/OSCE Main Provisions 1975-2012, 2nd edition, in English and Russian. They are available at <http://www.osce.org/fom/99560>

Joint Declarations of the representatives of intergovernmental bodies to protect free media and expression: 1999-2012 in English and Russian. They are available at <http://www.osce.org/fom/99558>

The book of the 14th Central Asia Media Conference: From traditional to online media: Best practices and perspectives, in English and Russian. They are available at <http://www.osce.org/fom/102312>

The book of the 9th South Caucasus Media Conference: From traditional to online media: Best practices and perspectives, in English and Russian. They are available at [www.osce.org/fom/102311](http://www.osce.org/fom/102311)

The Online Media Self-Regulation Handbook, in English and Russian. They are available at <http://www.osce.org/fom/99560>

2013 Social Media Guidebook 2013, in English and Russian. They are available at <http://www.osce.org/fom/99563>

## **Internet-related activities**

Internet 2013: Shaping policies to advance media freedom

On **14-15 February** my Office, with assistance and extra budgetary financial support of participating States, organized the conference Internet 2013: Shaping policies to advance media freedom.

The purpose of the conference was to provide a platform where the main stakeholders in Internet media freedom could engage in advanced policy discussions with the aim of enhancing global Internet freedom policies and promoting good practices of online media governance. The recommendations emanating from the discussions were compiled and published by my Office. They are available in English and Russian at <https://www.osce.org/fom/100112>

The conference was attended by official representatives of the participating States, relevant agencies of the United Nations, the Council of Europe and the European Union, as well as media freedom NGOs, civil society, academia and journalists. Also participating was the Secretariat and all three institutions and various field presences.

In all, approximately 400 participants representing different stakeholders took part

in **Vienna** and more than 600 people followed the conference live by live streaming. Lively discussions on online social media platforms were held in parallel to the panel sessions and the web services of the Office and the OSCE were accessed by thousands of unique visitors. In addition to the impact in the digital media, the event received coverage in 58 news reports throughout the OSCE region.

### Training

On **11-13 December** my Office organized a three-day master class in online media regulation in **Istanbul**. Approximately 30 representatives of regulatory authorities, government ministries, legislators and lawyers and civil society representatives from Central Asia, Azerbaijan and Turkey took part in the event to discuss key issues related to Internet regulation, including legal challenges and issues pertaining to content regulation, the role of the government, regulation of online comments and self-regulatory mechanisms.

On **17-19 April** my Office organized a master class in online media regulation in **Istanbul**. Approximately 20 participants representing regulatory authorities, government ministries, legislators and civil society from Armenia, Azerbaijan, Georgia and Kyrgyzstan discussed subjects such as Internet regulation, the role of the government, regulation of online comments and self-regulatory mechanisms.

On **3 June** with the assistance of the Foreign Ministry of Belarus, my Office organized and I spoke at a training seminar on “Internet Media: Freedom, Professionalism, Sustainability” for independent and state journalists in **Minsk**, which covered Internet media as a tool to increase media outreach.

## PLANNED ACTIVITIES FOR THE NEXT REPORTING PERIOD

### Speaking engagements and visits

On **17-18 June** I will attend in third Freedom Online in **Tunis** and participate as a panelist in the workshop “Cyber Security and Human Rights.”

On **20 June** I will give a keynote speech at the Speak Up 2 conference on freedom of expression and the media in the Western Balkans and Turkey in **Brussels**.

On **2-5 September** I will give the keynote speech at the 2nd Academy on Media Law in South East Europe in **Sarajevo**.

### Conferences

#### Central Asia Media Conference

This year’s conference is on “Fifteen years of the CAMC: Reflecting on OSCE media-freedom commitments.” It will be held on **27-28 June** in **Bishkek** as a special

event celebrating the anniversary of the conference, the first of which also took place in Bishkek in 1999. More than 100 representatives of the authorities, media, academia and international experts will attend and examine the changes in the media landscape that have taken place in the region since then. I appreciate the assistance of the authorities of Kyrgyzstan and staff of the OSCE Centre in Bishkek in preparing for the conference. Representatives from Afghanistan and Mongolia also are expected to take part.

### **South Caucasus Media Conference**

The South Caucasus Media Conference will take place in autumn and will be the 10th of its kind in the region. Its participants will discuss media developments in Armenia, Azerbaijan and Georgia.

### **South East Europe Media Conference**

The 3rd South East Europe Media Conference will be **18-20 September** in **Tirana** where participants will discuss media developments in Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, The former Yugoslav Republic of Macedonia, Montenegro, Serbia and Slovenia.

## **Training**

### **South East Europe Digitalization master class**

On **19 September** my Office will organize a master class on the topic of the digital switchover in South East Europe to be held in **Tirana** for representatives of regulatory authorities, government ministries, legislators and civil society from the region.

## **2013 Extra-budgetary donors**

I would like to thank the governments of Austria, Azerbaijan, the Czech Republic, France, Ireland, Kazakhstan, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, Norway, Sweden, Switzerland, Turkey, the United Kingdom and the United States for generously supporting our media conferences and training events.

I also would like to thank Austria, the Czech Republic, France, Ireland, the Netherlands, Norway and the United Kingdom and the United States for contributing to the conference, "Internet 2013: Shaping policies to advance media freedom."

I encourage all participating States to consider supporting my Office's efforts to provide classes and regional meetings to improve the media landscape.

## **Regular Report to the Permanent Council for the period from 13 June to 27 November 2013**

**Organization for Security and Co-operation in Europe**  
**The Representative on Freedom of the Media Dunja Mijatović**  
28 November 2013

### **INTRODUCTION**

Mr. Chairman, Excellencies and Ladies and Gentlemen,

Allow me to begin by noting that it was in November of 1997 when the OSCE established this Office recalling, “that freedom of expression is a fundamental and internationally recognized human right and a basic component of a democratic society and that free, independent and pluralistic media are essential to a free and open society and accountable systems of government.”

Those very notions are what I would like to address today.

May I start, however, by expressing my gratitude to Ambassador Ihor Prokopchuk, Chairman of the Permanent Council, and Counsellor Mariana Betsa and the Ukrainian Chairmanship for the support shown on media-freedom issues. On behalf of my Office, let me say that it has been a pleasure working with your entire delegation.

And I also want to take this time to thank those delegations that have generously supported, through extra-budgetary contributions, activities of my Office during this reporting period, including media conferences, training classes and even this event today as we note the 15th anniversary of the founding of this Office. They are Kazakhstan, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, Norway, Serbia, Sweden, Switzerland and the United States.

Finally, I'd like to direct your attention to our interactive website celebrating the 15th anniversary at <http://www.rfom15.org/>. There you can hear from media freedom advocates talk about challenges we face in the 21st century. And feel free to pick up a copy of the newspaper, published to commemorate this event.

Now, on to the matters at hand.

I have come to realize that by speaking on behalf of free media and free expression that I am dealing with issues that touch at the heart of society. I realize that there are people here today who also feel deeply about these issues and who are in total disagreement with me.



But because of my profound belief that we have a challenging task ahead of us and that the subjects on the table, free media and free expression, are key to the very essence of democracy, I want to take this time, on the 15th anniversary of the founding of the Office I hold, to explain why I do what I do.

All of the regions of the OSCE are faced with media freedom issues. People in all states have seen infringements on free media and free expression and, while they take different forms in different states, in the end, they are violations. Simply put, we all have found our rights to free media and free expression curtailed at one time or another – regardless of where we live.

From the beginning – in 1998 – this Office has been challenged by some who would seek to have its mandate restricted, its influence blunted and its authority diminished. Why? Perhaps it's because of a belief, held in good faith, that there's no need for an Office whose job it is to simply look over how well our participating States are doing in keeping the promises they have made.

Perhaps they think there's no reason to keep score, because we all know that media cannot truly be independent and that the right to express one's self freely is a dream that cannot be realized in the real world. Life gets in the way of those dreams – whether it's unequal allocation of broadcast frequencies or the nature of market economics that often favors large entities at the expense of small ones.

Or perhaps it is the pressing need of the day – and in this time and place, some would argue, that it is terrorism and the threat of terrorism that allows – no, requires – that media must be censored, that reporters must be kept in prison and that free speech must be muzzled.

And we've seen enough of that over the past 15 years. As I speak to you today, there have been well more than 100 journalists who have been detained, spent time in prison or jail or under house arrest since I last reported to you. That is unacceptable and it must change.

And that is why I use the tools given to me by this organization to point out the failings that we have.

It seems to me that, after 15 years, this organization needs to recommit itself to the very basic pledges it has made throughout the years. Only then will we have the trust and confidence of people across the entire OSCE region that we actually mean what we say.

This organization can and must be at the vanguard of the free media movement. This organization can and must always stand for the principles of the freest of expression, worldwide. It should understand and truly believe that the free exchange of ideas strengthens democracy, strengthens nations and strengthens the bonds among people.

Let me cite a recent example. Earlier this month I was in Tbilisi for our Office's 10th South Caucasus Media Conference. I had the opportunity to see, first-hand, the interaction among journalists among all three nations, in conference halls and cafeterias. It was a perfect example of how the free exchange of ideas not only strengthens the bonds among people, it strengthens security.

This movement must start with deeds, not just words. I call on participating States to end their prosecution and persecution of media and to empty the prisons of those who have been put in prison for holding unpopular or critical opinions or views that offend the ruling and powerful.

Because you can't put people in jail for expressing their thoughts and still consider yourself a democracy.

I do not believe there can be any compromise on the issue of free media and free expression. There can be no watering down of media freedom commitments – in practice – because of perceived threats from within or without.

And to those who say we are making too much of the issue of free media and free expression – that the time's not right, that we have bigger problems to face in the OSCE region – I say this: that we are 38 years too late in fulfilling our obligations.

The issue of journalists' safety has been a cornerstone of this office from the beginning. Freimut Duve came before this council in April of 1998 to rail against the murder of journalists, which he called censorship by killing. Miklós Haraszti, in his last report to the Permanent Council in March 2010, said that all participating States must provide safety to journalists, not just for the sake of justice also for the sake of democracy.

And when I was here in June I reminded this council that the situation must change – immediately. And I asked you to muster up the political will to make it happen.

The threats against journalists, though still profound, are decreasing, as our evidence shows. UNESCO has reported that 69 media members have been killed this year. One – do I dare say it this way – only one in the OSCE region. We need that number to drop to zero.

Now.

Perhaps as important as the numbers, however, is the growing awareness among politicians and police and prosecutors of the magnitude of the problem. That is a hopeful sign.

And we have seen a gradual tightening of the rope around the necks of those who assault journalists. For the big problem that goes hand-in-glove with violence against the media is the virtual impunity that also goes with it.

And I am pleased to be able to present to you today a campaign sponsored by my Office and produced by Commission for the Investigation of Murders of Journalists in Serbia. Please join Ambassador Vuk Žugić and me after the report this morning for a screening in the cafeteria and an introduction by Veran Matić, chairman of the Commission and co-founder of B92 radio.

But first, please join me for a few minutes of reflection about your Office and the role it plays presented by media freedom advocates worldwide.

## ISSUES RAISED WITH PARTICIPATING STATES

### Albania

On **17-18 September** I paid an official visit to Tirana where I had the opportunity to discuss the media environment with the newly elected government. I met with Prime Minister Edi Rama, Speaker of the Parliament Ilir Meta, Foreign Minister Ditmir Bushati, Innovation and Public Administration Minister Milena Harito, Chair of the Democratic Party Lulzim Basha, and Ombudsman Igli Totozani, as well as parliamentarians from the governing and opposition parties. I welcome the readiness of the government to introduce the much-needed reform of the public service broadcasting system, ensure independence of the broadcast regulator and restate its commitment to the digitalization process.

I greatly value the interest of the government to co-operate on media freedom reforms and look forward to continuing our dialogue and working together.

On **18-20 September** Foreign Minister Ditmir Bushati and I opened the 3rd South East Europe Media Conference in Tirana, which primarily focused on public service broadcasting, broadcast regulators and the digital switchover. The conference participants engaged in a range of thematic areas considered to be media freedom priorities in the region including Internet freedom, investigative journalism, the safety of journalists, legislation and its implementation, self-regulation and media transparency.

On 8 November my Office received a letter from the Minister Harito, requesting expertise to assist in the digitalization process of the country. My Office will provide a legal expert to assist in the process.

On 9 December my Office will organize, in co-operation with the Albania Media Institute and the OSCE Presence in Albania, an expert roundtable meeting in Tirana to discuss and share best practices on reforming the public service broadcasting system in Albania.

### Armenia

On **21-22 October** I visited Armenia to participate in a high-level conference on combating racism, xenophobia and intolerance in Europe organized by the Armenian au-

thorities and the Council of Europe. I spoke on combating intolerance on social media.

I met with the Foreign Minister Edward Nalbandian to discuss our co-operative efforts and the latest media freedom developments. I acknowledged some significant steps that Armenia has taken to create a better environment for media freedom, including improvements in the area of journalists' safety and the decriminalization of defamation.

I encouraged the authorities to continue reforms in media-related legislation to come in line with OSCE commitments, including amendments to broadcast legislation which would ensure media pluralism.

I offered my Office's further support for this process, including the ongoing digitalization of terrestrial television. Digitalization is vitally important and represents a great chance for media pluralism. A transparent and all-inclusive process should be carried out and should lead to greater diversity in electronic media.

I welcome the readiness of the authorities to continue our constructive dialogue.

### **Azerbaijan**

On **6 August** I wrote to the authorities asking for additional information regarding the arrest of journalist Sardar Alibeyli, editor-in-chief of the newspaper P.S. Nota, who was reportedly held on charges of hooliganism. I expressed hope that the accusations against him would be thoroughly investigated and that the alleged incident will not result in another journalist being put in prison.

On **18 September** I wrote to the authorities and requested information regarding the arrest of Parviz Hashimli, a journalist of Bizim Yol newspaper, who was arrested and is being held on charges of smuggling and illegal storage of firearms. He faces up to eight years in prison if convicted.

On **27 September** I issued a public statement calling on the authorities to stop the prosecution of journalists following the handing down of a prison sentence on Hilal Mamedov, chief editor of the Tolishi Sado newspaper, whom I visited in prison during my last visit to Baku in November 2012. He received a 5-year prison sentence on 27 September on charges of drug possession, high treason and incitement of hatred.

On **4 October** I issued a public statement condemning an attack in the Sabirabad region on several journalists which resulted in serious injuries and damaged equipment. I requested a swift investigation and I said I found it unacceptable that the attack took place in the presence of police officers who are responsible for assisting and protecting journalists.

I was pleased to receive a letter from the authorities on 28 October regarding the above-mentioned incident and was also pleased to learn that the Sabirabad Police Department has launched an investigation, which is being held under the supervision of

the Ministry of Internal Affairs. I look forward to the results of the investigation.

On **15 November** I wrote to Foreign Minister Elmar Mammadyarov sharing my concern over the convictions of journalist Sardar Alibeyli, editor-in-chief of the newspaper P.S. Nota and Rashad Ramazanov, an independent blogger on 13 November. Alibeyli was sentenced to 4 years in prison on charges of hooliganism and Ramazanov to 9 years on the charges of illegal storage and sale of drugs. I called the convictions extremely severe and expressed hope that the appeal courts would overturn them.

I also expressed hope that the court will carefully review the case of Nijat Aliyev, editor-in-chief of [www.azaxeber.net](http://www.azaxeber.net), who is facing a 10-year prison sentence on various charges, including drug possession and incitement of hatred.

I again raised the fate of the newspaper Azadliq, which has ceased operation because of payment demands by the state-owned printing house, as well as damage awards from civil defamation judgments. I was pleased to learn that a solution was found and the newspaper will resume publication shortly.

I am disappointed to see that the hostile environment for free media in Azerbaijan has not improved but, rather, is getting worse. Ten members of the media are in prison. Seven of them are serving sentences including freelance journalists Faramaz Novruzoglu and Fuad Huseynov, Avaz Zeynalli, editor-in-chief of Khural newspaper, Araz Guliyev, editor of [www.xeber44.com](http://www.xeber44.com), Hilal Mamedov, chief editor of Tolishi Sado, Sardar Alibeyli, editor-in-chief of the newspaper P.S. Nota and Rashad Ramazanov, an independent blogger. Three are under investigation including Nijat Aliyev, editor-in-chief of [www.azadxeber.net](http://www.azadxeber.net), Tofiq Yagublu, a correspondent for Yeni Musavat newspaper and Parviz Hashimli, a journalist with Bizim Yol newspaper.

I hope to continue working with the authorities to improve the media-freedom environment, including the organization of joint events such as the upcoming master class on the digital switchover and similar projects.

## Belarus

On **10 June** I wrote to the authorities about Natalya Leonova, who was detained for two hours by a Minsk District police unit for distributing the newspaper Nash Dom. Police confiscated 700 copies of the newspaper. I said that the short-term detention of journalists has a chilling effect on media and that the practice must stop.

On **19 July** I issued a public statement welcoming a Minsk court decision to lift the restrictions imposed on Novaya Gazeta reporter Irina Khalip, who received a two-year suspended sentence in 2011.

On **2 September** I presented to the authorities a legal review commissioned by my Office regarding proposed amendments to the law On information, information technologies and protection of information. I appreciated their efforts to increase the

transparency and accountability of government institutions, but noted that the draft amendments do not reflect the principle of maximum disclosure of information and contain provisions that might result in arbitrary and unjustified restrictions on disclosure in practice.

(See Legal reviews)

I welcome the readiness of the authorities to work with my Office on the draft law. I was pleased that on 29 October I received an invitation from the authorities to send experts representing my Office to a parliamentary session to discuss the draft amendments. An expert attended the expanded joint session of the House of Representatives' Standing Commission on Industry, Fuel-Energy Complex, Transport and Communication and the Standing Commission on Human Rights, National Relations and Mass Media on 18 November in Minsk and presented his findings and recommendations.

On **24 September** I issued a public statement welcoming the dismissal of charges against Andrzej Poczobut, a journalist for Gazeta Wyborcza, who received a three-year suspended prison sentence in 2011 for insulting the President.

I closely followed the cases of Khalip and Poczobut and raised them several times with the authorities. I am pleased that both journalists can now continue their important work. I hope that these are the last cases of criminal prosecution of members of the media because of their work.

On **21 October** I wrote to the authorities to call attention to another case of short-term detention of journalists in Minsk. At least 10 journalists and media community representatives, including Boris Goretskiy, Press Secretary of the Belarusian Association of Journalists, Ales Piletskiy and Vitaliy Rugain, journalists with Euro Radio, Alexander Vasyukovich, photojournalist with Nasha Niva newspaper, Andrey Korsak and Zakhar Sherbakov, reporters with BelaPAN news agency, Yegor Mayorchik, a journalist with Radio Svaboda and others were detained by police on 19 October while covering the arrival of Pavel Sevyarinets at the central railroad terminal. The journalists were reportedly released after 50 minutes, once police checked their identification documents.

On **30 October** I wrote a letter to authorities bringing to their attention yet another case of short-term detention of journalists in Minsk. This time five journalists, including Natalya Volokida, Sergei Kravchuk, Natalya Kostyukevich, Denis Nosov and Alexander Korsakov were detained on 29 October while reporting on a group of civil activists at Calvary Cemetery. The journalists were reportedly taken to the Frunze District Police Department in Minsk and released after one and a half hours. On the same day, Belsat TV reporters Alyksandr Barazhenka and Mariya Artsybashava were detained while interviewing people on the streets of Minsk. They were reportedly taken to the Leninskiy District Police Department and released after approximately three hours.

The several cases of short-term detention of members of the media confirm a troublesome situation with an enormous chilling effect on the media community. During my

official visit to Belarus I asked the authorities to do their utmost to prevent such cases in the future. I suggested that the authorities provide law enforcement agencies with specific guidelines to stop detaining and harassing members of the media.

I also offered my Office's assistance in organizing a training event for law-enforcement agencies and journalists on their professional interaction.

I hope that the dialogue and co-operation between my Office and the authorities will soon result in some specific steps to end the trend of short-term detentions and contribute to the much-needed improvement of the media freedom situation in the country.

On **8 November** I presented to the authorities a review commissioned by my Office regarding the Decree of the President of the Republic of Belarus "On introduction of amendments and changes to some Decrees of the President of the Republic of Belarus" of 7 October 2013. The review positively notes the proposed regulation on licensing of the broadcast media, which establishes an ordered system of regulation with regard to circulation of information. However, it also states that the proposed amendments introduce disproportionate restrictions on citizens' rights to freedom of expression and information.

(See Legal reviews)

### **Bosnia and Herzegovina**

On **13 September** I issued a public statement expressing concern over a criminal indictment sought by a group of journalists against other journalists in Bosnia and Herzegovina. This prosecution deeply undermines the already fragile professional solidarity among journalists. I said that such issues should be resolved by open dialogue. The trial started 11 November. The Mission to Bosnia and Herzegovina and my Office are following the matter closely.

On **20 September** I issued a public statement condemning two attacks on the media. The night before, the front door of the editorial office of the weekly newspaper *Slobodna Bosna* was set on fire and, at the same time in Mostar, graffiti appeared containing threats against local journalist Nermin Bise. I called on the authorities to swiftly and fully investigate such acts of intimidation which can create a chilling effect on free media if they remain unpunished.

On 27 September I received a letter from the directors of the three Public Service Broadcasters raising concern over a decision by the Communications Regulatory Authority to reduce advertising time for the PSBs. The directors said this would negatively affect their already fragile financial sustainability. They asked my Office to analyze the decision.

On **17 October** I wrote to Minister of Communications and Transport Damir Hadžić to

indicate that my Office had commissioned a legal review of the proposed Law on Electronic Communications which was open for public consultation and comments.

On **18 October** I issued a public statement expressing serious concern over three negative media freedom developments. First, a damage award was handed down against a journalist for defaming the president of Republika Srpska. Second, a political party had chosen to ban contacts with a critical television station and third, the director of the State Information and Protection Agency requested telephone wiretaps on the editorial offices of the daily newspaper *Oslobodjenje* and weekly magazine *Dani*.

On **23 October** I delivered a comprehensive legal review of the draft Law on Electronic Communications to the Ministry of Communications. In a letter and a public statement the following day, I raised particular concern about the risk of reducing the independence of the regulatory agency if the law is not amended to accommodate the recommendations.

On **30 October** I wrote to the directors of the three Public Service Broadcasters in response to the letter of 27 September. I urged them to use the opportunity to intensify efforts to implement all necessary reforms needed to make the work of the broadcasters more effective. I also indicated that my Office commissioned a comprehensive legal review in September 2012 assessing the Laws pertaining to the Public Service Broadcasting system and I said that the recommendations contained therein should be followed.

### Bulgaria

On **8 July** I issued a public statement expressing concern over the intimidation of journalists by parliamentarian and Ataka Party leader Volen Siderov after members of the party and he assaulted a crew from SKAT TV that was trying to interview him. I urged the authorities to ensure that such behavior is not tolerated.

On **17 June** I wrote to Minister of Foreign Affairs Kristian Vigenin concerning various cases of intimidation and attacks on the media. I called for a swift investigation of an attack on prominent television journalist Ljuba Kulezich on 14 June and of the severe damage caused to a minibus of TV 7 and News 7 during a public rally.

I also expressed concern over the intimidating statements of Volen Siderov, in line with my public statement from 8 July.

On 16 July I received a letter from Rossen Rufev, Chief of Political Cabinet, on behalf of the Minister of Foreign Affairs, in response to my June letter. I was pleased to learn that the authorities have taken several steps to bring the perpetrators of attacks against Ljuba Kulezich, TV 7 and News 7 to justice. I was equally pleased to hear that my concerns regarding the conduct of Volen Siderov has been brought to his attention.

On **17 September** I issued a public statement urging a swift investigation of an arson at-



tack on the car of television journalist Genka Shikerova. It is not the first time that a car of a journalist or media member has been intentionally damaged in Bulgaria. In May 2012 I wrote to Tsvetan Tsvetanov, Deputy Prime Minister and Minister of Interior, and Nickolay Mladenov, Minister of Foreign Affairs, to express concern about an incident involving investigative journalist Lidia Pavlova, whose car was set on fire twice.

I hope to receive news of investigations on the attacks against journalists, including a bomb placed under the car of Sasho Dikov in October 2011, as well as unsolved murders and other acts of violence against journalists.

### **Denmark**

On **21 November** I made an official visit at the invitation of the Ministry of Foreign Affairs. I met State Secretary Kim Jorgensen, Director of the Danish Institute for Human Rights, Jonas Christoffersen, Speaker of the Parliament Mogens Lykketoft and two members of Denmark's Delegation to the OSCE Parliamentary Assembly. I also met with civil society representatives and journalists. Among other issues, I discussed Denmark's new public information law as well as other legislation related to defamation and blasphemy. I was encouraged by Denmark's active and vibrant civil society and noted their interest in continuing to engage in monitoring of media freedom and freedom of expression.

(See Visits and participation in events)

### **France**

On **17 July** I wrote to Laurent Fabius, Minister of Foreign Affairs, and expressed concern about the size of fines on media outlets Mediapart and Le Point following a ruling of the Court of Appeals in the so-called Bettencourt affair.

I found the court ruling to be disproportionate, considering the high degree of public interest involved. While acknowledging the right to privacy as a basic right, I stressed the importance of media freedom and freedom of expression in particular when it comes to matters of public interest.

On 30 July I received a response from the authorities which stated the judgment was based on the illegal recording of a conversation and went on to note, among other things, the importance of protection of the right to privacy with reference to the penal code and Article 8 of the European Convention of Human Rights.

On **18 November** I issued a public statement strongly condemning a gun attack at the Paris headquarters of the daily newspaper Libération, in which an assistant photographer was injured. I welcomed the immediate launch of an investigation and the fact that the incident was strongly condemned by authorities.

## Georgia

On **17 September** I wrote to Maia Panjikidze, Minister of Foreign Affairs, to express concern over recent developments regarding the Georgian Public Broadcaster (GPB) and the dismissal of Director General Giorgi Baratashvili on 6 September. I expressed trust that the dismissal of Baratashvili followed standard procedures and that the selection of the new director general would be in line with rules and regulations governing the activities of the GPB. I also expressed hope that GPB would continue reflecting the diversity of the entire population, offer quality content with credible information and practice editorial independence free of direct and indirect political and commercial pressures.

On **11-13 November** I visited Tbilisi for the 10th South Caucasus Media Conference: Reflecting on OSCE Media Freedom Commitments.

During the visit I met Chair of the Parliament David Usupashvili and Foreign Minister Maia Panjikidze, and discussed the broadcast media freedom situation. I was pleased to learn that media freedom remains high on the agenda and that the authorities are ready to continue working with my Office.

I raised my concern over the developments at the Georgian Public Service Broadcaster (GPB) and the way the election of the Board of Trustees of Ajara TV and Radio was held. I expressed hope that a fair solution would be found for the GPB crisis, so that the broadcaster can continue playing its important role in the society. I raised the need to ensure autonomy of the Georgian National Communications Commission to ensure the efficiency and impartiality of its work, as this is vitally important in the country's run-up to digitalization. I also urged the authorities to outline a timeline and take practical steps for the upcoming digital switchover with involvement of all stakeholders, including civil society.

During the visit I also met with the civil society representatives and journalists, including the Media Advocacy Coalition, as well as with members of Parliament, the board and management of the Public Service Broadcaster and representatives of the Economy Ministry.

During the visit, my Office and the Tbilisi-based NGO Resource Centre, held a training course "Citizen Journalism Capacity Building" for young reporters at Ilia State University.

(See Media conferences and Training)

## Germany

On 24 July I received a reply to my letter of 6 June (See Regular Report to the Permanent Council of 13 June) from Jörg-Uwe Hahn, Minister of Justice, Integration and Europe and Deputy Prime Minister of Hessen, regarding police treatment of the media on 1 June during a "Blockupy" demonstration in Frankfurt and police raids on the homes

of eight photojournalists on 6 February. The Minister said that the prosecutor's office in Frankfurt is investigating the events. He said the judicial system would hold accountable those responsible for violations. He said the constitutional rights to press freedom and freedom of assembly would be protected.

Regarding the raids of the homes of photojournalists, the Minister said the prosecutor's office in Frankfurt publicly announced that the rights of these photojournalists would be respected.

### **Greece**

On 2 August I received a letter from the authorities related to the public statement I issued on 12 June (See Regular Report to the Permanent Council of 13 June) about the closure of the public service broadcaster, ERT.

The authorities said that ERT had been overstaffed, had high operating costs and that the management of its economic and intellectual property was not transparent. They also informed me that the government had pledged to re-launch a new public service broadcaster, modeled on the most successful public broadcasters in Europe, with a planned starting date of September 2013. A Deputy Minister position was also established which would be responsible for the new broadcaster.

My Office continues to monitor the developments related to the closure of ERT and opening of the new public broadcaster, EDT, with special attention to the unique role that public service media should play in informing the public in an objective and pluralistic manner.

My Office continues to follow the trial of journalist Kostas Vaxevanis. He was charged with violating national privacy laws by publishing the names of more than 2,000 Greek nationals who allegedly had Swiss bank accounts. Although he was initially acquitted, the Athens Public Prosecutor's office appealed the decision in November 2012. The journalist could be jailed for two years if convicted. The new trial, which was set to take place on 8 October 2013, has been postponed.

My Office also continues to monitor the lawsuits against Muslim minority newspapers Gudem and Millet in Thrace. In 2011 a lower court ordered the newspapers to pay €150,000 and €120,000 respectively, in moral damages relating to published articles.

In October the Court of Appeals of Thrace lowered the fines for both newspapers to €30,000, and a potential prison sentence for the two editors from 10 months to three months. On 15 November the newspapers filed an appeal with the Supreme Court of Appeals.

On 27 November, I publicly welcomed the acquittal of investigative journalist Kostas Vaxevanis. The journalist was arrested in October 2012 for having allegedly violated

privacy laws by publishing the names of Greek nationals holding accounts in Swiss banks for alleged tax evasion purposes. He was acquitted in November 2012, but the decision was overturned by the state prosecutor and a new trial was ordered.

I noted that the positive decision of the Court ended a year-long ordeal that had restricted investigative journalism in Greece. I emphasized that privacy can never be the reason to prevent reporting on issues of public interest and it was essential that journalists are able to work without fear.

### **Hungary**

On **6 November** I issued a public statement warning that increased prison sentences for defamatory video or sound recordings pose another potential threat to freedom of expression and media freedom in Hungary. On 5 November Parliament adopted changes to the Criminal Code on the preparation and distribution of defamatory video or sound recordings, which now can be punished with up to three years in prison. I noted that the longest prison sentence relates to materials published to a wide audience, which directly targets the media.

I emphasized that these measures are excessive as they can have a chilling effect on investigative journalism and prevent critical points of view from being disseminated. As several elements of the changes are vaguely worded, they could be politically misused to penalize those with opinions that run against the views of the authorities.

My Office currently monitors several cases where public officials turn to the prosecution to initiate criminal charges against journalists for alleged defamation. These include the recent reopening of the trial of investigative journalist Jozsef Spirk. OSCE good practices and international standards promote the decriminalization of defamation charges and I hope that this important form of protection of free speech will be adopted by Hungary as well.

### **Iceland**

On **4 November** I issued a public statement expressing concern about a proposed law that would criminalize certain forms of expression directed toward minorities or any group that might be considered vulnerable. The proposed law could limit free expression.

I also noted that penalties for violating the law include fines and prison sentences of up to two years. The sanctions are too harsh for a bill that is vaguely worded and subject to interpretation. I asked members of the Icelandic parliament to reject the amendment.

I am pleased that the authorities and my Office continue to work in constructive manner on media-freedom issues.

### **Ireland**

I was pleased to note that in mid-November governmental authorities withdrew a proposal that would have increased fees assessed in fulfilling Freedom of Information requests. Opponents of the proposal said the new charges would make requests unaffordable.

### **Italy**

On **17 July** I wrote to Minister of Foreign Affairs Emma Bonino calling for a swift investigation of the threats against journalist Luigi Centore, whose car was set on fire outside his home. This was the second time Centore suffered such an attack as his car was set on fire in 2005. On 2 August I received a reply from Foreign Minister Bonino condemning attacks against the media and noting that the case of Centore had been brought to the attention of the Chair of the Senate, who had also met with Centore in person.

On **11 October** I wrote to Foreign Minister Bonino calling for the immediate release of journalist Francesco Gangemi, who stood to serve a two-year prison sentence following charges of defamation and perjury. Gangemi was released from jail and is serving his sentence under house arrest.

On **16 September** I issued a public statement expressing concern that defamation would not be fully decriminalized by amendments to media laws under consideration by the legislature and urged lawmakers to fully decriminalize defamation. On 24 October I commissioned a legal review of the draft amendments. I presented the review to the Foreign Minister on **11 November** and issued a public statement the next day outlining my concerns with the draft law. I noted that the Chamber of Deputies decision to retain criminal liability for insult and defamation was a missed opportunity to comply with international standards and best practices and that fines set out in the current law are excessive and add to the chilling effect on journalists and media professionals. I remain available to offer the assistance and expertise of my Office in this regard.

On **14 October** I issued a public statement condemning the delivery of a parcel bomb to the Turin office of newspaper La Stampa. This was the second time the Turin office of La Stampa was targeted and in my last report I condemned a very similar attempted attack on 9 April. I was pleased to learn that Italian President Giorgio Napolitano was among many who spoke out against the attack.

### **Kazakhstan**

On **5 July** I wrote to the authorities and requested clarification and additional information regarding reports that the Internet sites guljan.org and nuradam.kz were blocked and that the magazine Adam reader's and the newspaper Pravdivaya gazeta were refused printing services.

On 17 September I received a reply from the Prosecutor's Office and the Ministry of Transport and Communication and the Ministry of Culture indicating that the block on

guljan.org has been removed based on a court order of the Almaty district court on 6 June and that no measure had been taken relating to nuradam.kz. Regarding the cases of the magazine Adam reader's and the newspaper Pravdivaya gazeta, the authorities said no pressure was imposed on printing companies, which are private entities and make their own commercial decisions.

On **18 July** in a letter to the authorities, I expressed concern regarding the case of Alexandr Kharlamov, a correspondent for Flash and Riddersky Vestnik, who was charged with incitement of religious hatred based on postings on his personal blog. Kharlamov was arrested on 14 March after his apartment had been searched and he was forced to undergo a psychiatric examination. I said that publishing opinions, even if they are controversial, should never subject someone to criminal prosecution and urged the authorities to release Kharlamov from detention pending trial.

On 17 September the Prosecutor's Office indicated that on 18 August the court has returned the case to the prosecution for further investigation. I learned that on 4 September Kharlamov was released from detention and placed under house arrest.

I welcomed his release. I will continue to closely monitor the pending trial.

On **21 August** in a public statement I condemned an attack on Igor Larra, a correspondent for the newspaper Svoboda slova, who was assaulted on 20 August and called on the law enforcement authorities to swiftly investigate the case.

I welcomed on social media the swift investigation by the police in this case. On 22 August a suspect was arrested who admitted having taken part in the assault with the aim of robbery.

I was saddened to learn that on 14 October Igor Larra died as a result of a chronic illness.

In a letter on **22 August** and in a public statement on **3 September** I presented to the authorities a legal review commissioned by my Office of proposed amendments to the Criminal Code and the Administrative Code.

I expressed concern regarding the amendments. While there are some positive changes regarding the protection of professional journalism as an institution, the amendments still contain and even strengthen sanctions that could limit free expression and free media.

The recent suspensions of Pravdivaya gazeta and Pravda Kazakhstana for several months for purely administrative violations of law are examples of such disproportionate sanctions.

I was also disappointed to note that criminal defamation provisions remained and have been, in fact, toughened, despite pledges of the authorities to decriminalize defamation.

(See Legal reviews)

On **27 September** in letter to Minister of Foreign Affairs Erlan Idrissov and in a public statement I criticized a series of three-month suspensions imposed on Pravdivaya gazeta, Ashik alan and Pravda Kazakhstana for minor, technical violations of the Administrative Code.

These cases once again showed the urgent need for legislative reform, in particular the abolishment of the punishment of suspension from remedies permitted in the Administrative Code. I hope that the legal review and the recommendations provided by my Office will be taken into account when considering amendments to the criminal and administrative codes. This would ensure the compliance with OSCE media freedom commitments and international standards. In this regard I welcome that the civil society is engaged in the dialogue on the legal reform. I hope that this opportunity to strengthen media freedom and pluralism will not be missed.

My Office stands ready to assist Kazakhstan to that end.

On 8 November I received a letter from the authorities replying to my 27 September letter. It set out the legal basis for the verdicts handed down by the administrative court. It restated that the three months suspensions were based on false data in the imprint and not informing the authorities about a change in the publication schedule.

My Office received reports that the series of administrative cases opened against newspapers on minor, technical irregularities is continuing. Pravdivaya gazeta was accused in a protocol received on 20 November for selling an issue of its paper earlier than at the regular publishing date, and for unclear imprint information. On 21 November the newspaper Pravda naroda was called to the administrative court alleging it had not informed the authorities on a pause in publishing.

### **Kyrgyzstan**

On **26-28 June** I visited Bishkek on the occasion of my Office's 15th Central Asia Media Conference. I was honoured to have the opportunity to meet and share views on the media-freedom situation in the country with President Almaz Atambaev and Prime Minister Jantoro Satybaldiev. I also met Deputy Foreign Minister Erines Otorbaev and Parliamentarian Natalia Nikitenko as well as a number of journalists and representatives of civil society.

While reiterating that those responsible for the death of Alisher Saipov, who was murdered in 2007 in Osh, must be brought to justice, I am relieved to note that in recent years there have been no violent attacks on journalists.

It is important that Kyrgyzstan continues to create conditions to promote media pluralism, setting a positive example for other countries in the region. In this regard I welcome the expressed commitment by the authorities to continue on this path.

We agreed to continue our joint work on several projects, which includes providing legal expertise in drafting laws dealing with digital broadcasting, organizing a regional conference on public service broadcasting and training journalists.

On **27-28 June** my Office organized the 15th Central Asian Media Conference in Bishkek. The conference topic was “Fifteen years of the CAMC: Reflecting on OSCE media-freedom commitments.” This was celebrated as a special event to mark the 15th anniversary of the conference, the first of which also took place in Bishkek in 1999. More than 100 representatives of the authorities, media, academia and international experts attended and examined the changes in the media landscape that have taken place in the region since then. Attendees also were able to participate in a master class on media regulation

I appreciate the assistance of the authorities of Kyrgyzstan and staff of the OSCE Centre in Bishkek in preparing for the conference. Representatives from Afghanistan and Mongolia also took part in the conference.

### Lithuania

On **10 October** I issued a public statement expressing concern about the Radio and Television Commission’s decision to suspend broadcasting of the First Baltic Channel’s Russia-produced programmes for three months. This action followed the channel’s broadcast on 4 October of the “Man and Law” documentary on the tragic events on 13 January 1991 in Vilnius. The Commission also advised cable operators to suspend the broadcasts.

I called on the Commission to reconsider the matter because any decision which limits media pluralism can negatively affect freedom of the media and expression. Such an excessive measure must be restricted to instances of intentional and dangerous incitement to violence. I said that any restriction and suppression of controversial and differing views on historical events, even if based on law, could eventually affect freedom of the media.

On 14 October the Vilnius Administrative Court upheld the Commission’s decision.

On **18 October** I responded to Radvilė Morkūnaitė-Mikulėnienė, a Member of the European Parliament, who earlier expressed her concerns over my statement. I noted that I am very much aware that historical debates can be very sensitive and painful and I have full understanding and respect for Lithuanian society. However, as someone who is mandated by all 57 OSCE participating States, including Lithuania, to promote and protect freedom of expression and media pluralism, I cannot support suspending or banning broadcasts.

On **15 November** I wrote to Foreign Minister Linas Linkevičius expressing my concern about reports on the Special Investigation Service summoning and interrogating reporters of Baltic News Service, one of the largest news agencies in Lithuania, to dis-



close their confidential sources.

The investigation reportedly was launched after publication of a BNS article on 31 October about a warning issued by the State Security Department on a negative publicity campaign planned against Lithuanian leaders, which the agency received from confidential sources.

I expressed hope these investigation methods will be carefully reconsidered, as this attempt might have a chilling effect on journalism.

I welcomed the fact that President Dalia Grybauskaitė and Speaker of the Seimas Loreta Grauziniene also expressed concern over the developments around BNS, and the President proposed amendments to legislation that would provide additional protection for journalists and their sources.

### **The former Yugoslav Republic of Macedonia**

On **28 June** I wrote to Minister of Foreign Affairs Nikola Poposki to express my concern about the decision of the Skopje Criminal Court to extend the detention of journalist Tomislav Kezarovski for an additional 30 days because he may be a flight risk and he may influence other witnesses in an ongoing murder case he wrote about in 2008 for Reporter 92 magazine.

On **8 July** I provided Minister Poposki and Minister of Information Society and Administration Ivo Ivanovski with a second comprehensive legal review of the draft Laws on Media and Audiovisual Media Services based on a revised version of the draft. I welcomed the greater engagement of civil society during the consultation period and referred to some remaining issues addressed in the legal review.

(See Legal reviews)

On **10 July** I held a full-day meeting in Vienna with Minister Ivanovski and the expert working group on the law. All provisions highlighted as problematic in a recent legal review commissioned by my Office were discussed. I am pleased that we were able to spend this amount of time on the issue and I appreciate the co-operation shown by the authorities on this matter.

On **18 July** at the request of the authorities a third legal review commissioned by my Office was provided on the third version of the draft Laws on Media and Audiovisual Media Services. In the letter and a public statement issued on **22 July** I noted that although the law had overall improved, and despite many efforts and positive steps toward harmonizing the law with EU and international standards, as well as OSCE commitments on media freedom, problematic provisions remained. My Office stands ready to continue supporting the authorities.

On **25 July** I issued a public statement condemning the continued pre-trial detention of

Tomislav Kezarovski for another 30 days.

Upon invitation of Minister Ivanovski, on 13 August my Office participated in public consultations on the draft Laws on Media and Audiovisual Media Services organized in Skopje by the Ministry of Information Society and Administration.

On **29 August** I wrote to Prime Minister Nikola Gruevski raising concern over another court decision to continue the detention period of Kezarovski for another 30 days and indicating that it was unacceptable. I asked for permission to visit Kezarovski in detention. I also urged the authorities to do their utmost to ensure that he be set free pending trial.

On the same day, I issued a public statement together with Frank La Rue, UN Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, on the same issue.

On 2 September I received a letter from Prime Minister Gruevski in response to my letter of 29 August. I was informed that the principle of separation of powers does not allow the executive branch to intervene in and overturn court decisions. I was also denied assistance to accommodate my request to visit Kezarovski in detention because such visits are strictly regulated by the Law on Criminal Procedure.

On **5 September** I wrote to Minister Ivanovski once again to reiterate a number of remaining concerns about the draft laws on Media and Audiovisual Media Services, including inconsistent terminology and the fact that the question who is a journalist is subject to a statutory definition.

On **27 September** I wrote to Minister of Justice Blerim Bexheti to reiterate my official request to visit Kezarovski in the detention center, within the scope of the Law on Criminal Procedure, as indicated by Prime Minister Gruevski.

On **21 October** I issued a public statement in reaction to the sentencing of Kezarovski to four and a half years in prison. Kezarovski has been in detention since 28 May and is the only journalist in detention in South East Europe. I reiterated my call to the authorities for Kezarovski's release; and also reminded them of my official request to visit him in the detention center where he is held.

I was pleased to note that on 8 November Kezarovski was released from the detention center and is under house arrest pending the outcome of his appeal.

## Moldova

On **14 October** I issued a public statement welcoming a decision of the Parliament to amend the Code on Administrative Offences lifting sanctions on the dissemination of information on "non-traditional family relations." I commend the Parliament for the step it has taken. This action will allow for an inclusive discussion on this topic without

restrictions on any group. It will contribute to freedom of expression and media freedom.

The right to express opinions is a universal and basic human right and as such it must be upheld and protected. I hope that this will serve as a good example for other OSCE participating States.

### **Montenegro**

On **12 August** I wrote to Deputy Prime Minister and Minister of Foreign Affairs and European Integration Igor Lukšić and Minister of the Interior Raško Konjević to express my great concern about another attack on journalist Tufik Softić of the daily newspaper Vijesti and the weekly Monitor. In the letter and a public statement of the same day, I asked for further information on this incident and also conveyed my concern that many other attacks on journalists have still not been resolved. I urged the authorities to immediately provide Softić with appropriate protection to ensure his safety and to launch a thorough investigation into this and other pending cases.

On 1 October I received a reply from Minister Lukšić assuring me that the police directorate has taken specific actions to bring the culprits to justice and that the government condemns all such attacks against journalists as unlawful and undemocratic.

On **14 November** I wrote to Deputy Prime Minister Lukšić and Minister Konjević raising concern once again about the safety of journalists in Montenegro, specifically regarding two further attacks on journalists and the property of the daily newspaper Vijesti. I reminded the authorities that such developments represent a clear assault on free expression and, if the incidents are not swiftly condemned and investigated, would create a chilling effect on media and lead to self-censorship.

### **Russian Federation**

On **26 June** I issued a public statement voicing my concern over the initiative of the State Duma to criminalize speech which negatively portrays the role of the Soviet Army in World War II.

I called on the authorities to carefully review the proposed changes as they go beyond the mere banning of the glorification of Nazism. I indicated that in practice the law might be used to suppress political and critical speech on issues of history which could affect freedom of the media. I emphasized that laws criminalizing speech should avoid vague language and should be restricted to instances of intentional and dangerous incitement to violence. The public has the right to be informed about differing views of history even if it is painful or provocative.

I also voiced concern over a law banning the promotion among minors of “non-traditional sexual behavior” as well as another banning speech harming the religious feelings of believers through media, both of which went into effect on 30 June.

On **3 July** I issued a public statement commemorating the 10th anniversary of the death of prominent Russian investigative journalist Yuri Shchekochikhin. I indicated that my Office closely follows the work of the Investigative Committee and acknowledges the progress made, especially in the case of the murder of Anna Politkovskaya, but much more needs to be done.

On **3 July** the Information and Press Department of the Ministry of Foreign Affairs issued a statement saying “We are in puzzle when we perceive the aspiration of Ms Mijatović to interfere, especially in public, with the law making process in Russia, which is effected in accordance with democratic standards and the principle of separation of powers. We view these actions as incorrect and outside the mandate of the Representative.”

On **9 July** I wrote to Sergey Lavrov, Minister of Foreign Affairs, regarding the above-mentioned statement. I indicated that I issued the press release strictly in accordance with my mandate which states the Representative should “observe relevant media developments in all participating States,” and exercise an “early warning function” with regard to legislative initiatives that may affect media freedom in a positive or negative way.

On 9 July the Constitutional Court of the Russian Federation adopted a Resolution concerning the constitutionality of several paragraphs of Article 152 (Defamation) of the Russian Civil Code. The case was raised by a citizen who complained that the Civil Code does not oblige the Internet service providers (ISPs) to remove defamatory statements made by third parties.

The Constitutional Court noted with concern that in cases like this the plaintiff can only obtain a court decision on the defamatory and untrue nature of information disseminated online and has no other means to protect his honour and dignity or privacy, as would be available in the case of defamation offline.

On **9 July** I issued a public statement condemning the murder of journalist Akhmednabi Akhmednabiyev in Dagestan. Akhmednabiyev, the deputy editor-in-chief of Novoe delo newspaper and a contributor to the online media outlet Kavkazkij uzal, was gunned down by unknown assailants outside his home. I welcomed the fact that the investigation into the murder had been started.

On **26 September** I wrote to Alexander Bastrykin, Chairman of the Investigative Committee, and issued a public statement expressing my concern about the arrest of photojournalist Denis Sinyakov on piracy charges brought by the Investigative Committee. Sinyakov was detained on 18 September while covering a Greenpeace action at the Prirazlomnaya oil platform in the Barents Sea.

On **27 September** I followed with another public statement to call on the Russian authorities to release UK freelance videographer Kieron Bryan, who also was arrested while covering the same event.

On **30 September** I wrote to the authorities asking for additional information about the refusal to renew a visa for Dutch photojournalist Rob Hornstra and expressed hope that his case would be reviewed.

On 9 October I received response from the authorities informing me that Sinyakov was “arrested along with other Greenpeace activists on legal grounds for taking part in the attack on the mooring oil rig Prirazlomnaya.” I was assured that an impartial investigation of the incident was being conducted.

With full respect for the need for security forces to ensure safety at the oil rig, Sinyakov and Bryan were not taking part in the Greenpeace actions, but were only covering the events as journalists. I noted that on 18 November the Kalininskiy District Court in Saint Petersburg released Sinyakov and Bryan on bail. I hope that the charges will be dropped.

On **22 October** I issued a public statement condemning a fiery attack on the editorial office of the Moskovskiy komsomolets newspaper in Moscow which resulted in several people requiring medical assistance. I asked for a swift and thorough investigation and to ensure the safety of media.

On **24 October** I issued a public statement condemning an attack on journalist Sergei Reznik in Rostov-on-Don. Reznik, a well-known investigative journalist and blogger, was attacked by two assailants on the evening of 22 October and suffered serious injuries. I asked the authorities to conduct a thorough and swift investigation of this case and bring those responsible to justice.

On **28 October** I wrote to Alexander Zharov, the Head of the Federal Service for Supervision in the Sphere of Telecom, Information Technologies and Mass Communications (Roskomnadzor), to express concern regarding developments around Rosbalt Information Agency, one of the biggest online news portals in Russia. On 23 October, Roskomnadzor filed a complaint in Moscow City Court requesting to invalidate the Rosbalt’s certificate of registration after warnings sent to Rosbalt for violation of the law on mass media and posting materials that allegedly contain obscene language. The materials in focus constitute a third-party content, videos posted on the YouTube video-sharing portal. Upon becoming aware of Roskomnadzor’s warnings, Rosbalt deleted these videos from its website.

I learned that a Moscow City Court ruled against Rosbalt on 31 October.

On **31 October** I wrote to the authorities asking for additional information on the attacks on Maksim Novikov, a well-known independent journalist in Tverskaya oblast, and Tayir Achitayev, a correspondent for the newspaper Komsomolskaya pravda in Khakassia. I expressed hope that these and other cases of violence would be thoroughly investigated and urged the authorities to do their utmost to bring assailants to justice.

I noted that my Office stands ready to support the Russian Federation with all means

available to prevent violence against and ensure the safety of journalists.

On **4 November** I issued a public statement criticizing the court decision to strip Rosbalt of registration. I called this decision an excessive measure and I urged the Russian authorities to carefully reconsider the application of media law from the point of view of proportionality.

### **Serbia**

On the occasion of a Council of Europe conference, I visited Serbia on **6-8 November**. I discussed implementation of the media strategy and the prompt adoption of key media laws with Prime Minister Ivica Dačić and Minister of Culture Ivan Tasovac. The main focus of the meetings was the laws on public information, public broadcasting and electronic media and that they should be in line with international standards and OSCE commitments. I also welcomed the government's support and the establishment of a national commission for investigation into the murders of journalists, stressing that there must be no impunity for crimes committed against the media. I hope that the efforts of the Commission will contribute to successful prosecution of those involved in these crimes.

My Office also supports a public information campaign, organized by the Commission, to end impunity for crimes against journalists.

### **Spain**

On **13 September** I issued a public statement expressing my dissatisfaction that the draft law on transparency, access to information and good governance would, in fact, restrict access to information. The law is the first of this kind in Spain.

Last year I corresponded with Secretary of State for the Relations with the Parliament, Jose Luis Ayllón, regarding the legal review I commissioned in April 2012 on the modified draft law, emphasizing that the law does not meet international standards and would obstruct journalists from carrying out their role as watchdogs *vis à vis* the executive authorities.

I have learned that the Senate passed the law earlier this week without amendments and the bill will go to the Congress in its current form.

### **Switzerland**

On **12 September** I issued a public statement welcoming a court decision calling for an end to the investigation of journalist Ludovic Rocchi. The decision came following the actions of a Swiss prosecutor in seizing source material and searching the home of Rocchi, a journalist for the newspaper *Le Matin*. My Office has learned that there has been an appeal and the Federal Court will reopen and examine the case. I will continue to follow the case.

### Tajikistan

On **3 July** I wrote to Hamrokhon Zarifi, Minister of Foreign Affairs, asking for more information on the 26 June detention of Mahmadyusuf Ismoilov, a journalist in the Asht district.

On **5 November** in a letter to Minister Zarifi, I raised the issue of the excessive sentence handed down to Ismoilov. On 28 October he was sentenced to 11 years in a high-security prison by a district court on charges of “extortion” and “fraud causing significant harm to a citizen by a person using his official position.”

I am worried about Ismoilov’s condition. He was subjected to criminal prosecution by the authorities before. In 2010 he was arrested and convicted in 2011 on several charges including criminal libel and insult of public officials, extortion and incitement of “regional hatred.” I personally intervened with the authorities several times in this matter and was pleased that he was later partially amnestied and set free.

### Turkey

On **17 June** in a public statement I warned that the recent detentions and intimidation of journalists endanger the right to free expression in Turkey. At the time of the statement, approximately 20 journalists had been injured, some seriously, while reporting about the wide-scale protests in the country. Numerous Turkish and international media members had been briefly detained, some reportedly beaten or injured for doing their work.

I urged a swift and transparent investigation into the cases of social media users who were detained then released, emphasizing that steps to restrict communications should only take place if there was a direct incitement to violence. I said that political messages, including those critical of the government, must not only be tolerated but protected by the authorities.

I also noted with concern the fines assessed against four television channels, Ulusal TV, Halk TV, Ce TV and EM TV, by the Radio and Television Supreme Council on 11 June for incitement to violence and violating broadcast principles.

On **28 June** I wrote to Foreign Minister Ahmet Davutoglu, expressing concern about the high number of social media users detained during the protests and asking for information about the status of investigations initiated. More than four dozen Twitter and Facebook users were reportedly detained in various regions of Turkey and faced possible prosecution for alleged misinformation about the protests.

I noted the information I received from the authorities on 12 June, saying that no one was being prosecuted for messages sent on social media and that those detained faced charges relating to physical violence as seen on CCTV footage and by police eyewitnesses.

I asked for information on a reported study launched by the government on 17 June on social media users and on a draft by the Justice Ministry in relation to social media. I offered my Office's assistance in case legislation was being considered that could affect media freedom.

On **19 July** I issued a public statement expressing concern about the prison sentence handed down to journalist Ahmet Altan for insulting the Prime Minister in an article. I emphasized that public figures are automatically the focus of public attention and must not only tolerate but protect the right of the citizens to criticize them, in order to ensure that pluralistic debates can thrive.

On 18 July Altan, former editor-in-chief of the newspaper Taraf, was sentenced to 11 months and 20 days in prison; the court commuted the prison term to a fine of 7,000 liras. I expressed hope that during the appeals procedure the court would take into account the right to free expression and the indispensable role that journalists play in informing the public.

On **5 August** I issued a public statement expressing alarm about the convictions and sentences handed down to dozens of journalists and writers in Turkey, which were of unprecedented length and severity in the OSCE region.

The media members were sentenced for being members of or for aiding an alleged terrorist organization called Ergenekon, in the context of a larger trial. The sentences ranged from six years to solitary confinement for life. Among those convicted, journalist Tuncay Özkan was sentenced to life in a solitary cell, Mustafa Balbay, Hikmet Çiçek, Mehmet Haberal, Yalçın Küçük, Turhan Özlu, Ergün Poyraz and Deniz Yıldırım are also among the journalists who were convicted.

I warned that the damage of the verdicts to free expression and media freedom was immeasurable and reiterated my call to the authorities for fundamental legislative reforms to improve media freedom and carry out a transparent and swift trial for all imprisoned journalists.

On **12 September** I issued a public statement indicating that the authorities must ensure that police violence against journalists be stopped. Several journalists reportedly were attacked by police during protests on 10-11 September.

On **5 November** I issued a public statement expressing alarm over the latest life sentences handed down to journalists and urged for the reform of the Anti-Terror Law. That morning, journalists Füsün Erdoğan, Bayram Namaz, and İbrahim Çiçek were sentenced to life and Sedat Şenoğlu was given 7 and a half years in prison. They were charged as senior members of a Marxist organization banned under the Anti-Terror Law.

I warned that sentencing journalists to life imprisonment for their work will further deteriorate media freedom. I emphasized the legitimate right of governments to fight



terrorism but, at the same time, I noted that the fight against terrorism should not be misused to silence provocative or opposing voices. I recalled that the Anti-Terror Law has systematically been used to silence critical voices. Together with the Criminal Code, the law allows for the arrest, detention and sentencing of journalists on terrorism charges for doing their legitimate work.

I repeated my call for the immediate and fundamental reform of these laws in order to ensure that they will no longer be used to suppress critical views.

I trust that our dialogue and constructive co-operation with the authorities will continue as we seek to address the issues of concern.

### **Turkmenistan**

My Office continues to support the reform of online media legislation as reflected in the upcoming roundtable in Ashgabat. I hope that our joint efforts will lead to a better media-freedom environment.

(See Visits and participation in events)

### **Ukraine**

On **12 July** I issued a public statement welcoming a decision by the Verkhovna Rada to adopt, in a first reading, a law on public television and radio. I emphasized the indispensable role of public media in ensuring pluralism and the free flow of information.

I expressed hope that discussions about the draft law will include opposition parties and civil society organizations and that their recommendations will be considered before final adoption. I encouraged the authorities to create a broadcasting structure with guaranteed editorial autonomy and sustainable financing, giving it independence from both political and commercial interests.

In the same statement, I also welcomed a decision on 4 July by the Verkhovna Rada to adopt a law that provides for transparency of media ownership, as it is of paramount importance to avoid abuse of media power and to ensure a pluralistic media environment.

On **16 July** I wrote to the authorities conveying my concern regarding the denial of entry for Yuriy Barabash on 15 July. Barabash is a Russian photojournalist who has been working in Ukraine for several years. I expressed hope that the authorities would reconsider this decision and allow the journalist to continue his work.

On **23 July** I issued a public statement condemning two attacks on journalists. On 21 July Oleg Bogdanov, a journalist with Internet newspaper Dorozhnyi kontrol, was attacked by two people near his house in Donetsk. He suffered serious injuries. On 18 July several journalists of 5 Kanal TV were reportedly attacked by police and suffered

injuries while covering a demonstration in the centre of Kyiv, in spite of having presented their press cards. I welcomed the fact that the Interagency Working Group on analysis of Compliance with the Legislation on Freedom of Speech and Protection of Journalists is overseeing the investigation of both incidents.

On **30 July** I wrote to Daria Chepak, Press Secretary of the President of Ukraine and Head of the Interagency Working Group on analysis of Compliance with the Legislation on Freedom of Speech and Protection of Journalists, bringing to her attention an attack on Sergey Ostapenko, an investigative journalist with the Lugansk-based TV channel IRTA, which took place on 29 July. According to media reports, Ostapenko was attacked near his house by two assailants and was severely injured.

On **12 August** I wrote to Volodymyr Manzhosov, Chairman of the National Television and Radio Broadcasting Council of Ukraine, asking for information on the developments regarding the Chernivtsi Regional TVA Channel, which halted broadcasting on 23 July due to a fire that damaged its equipment. I had been informed that members of Chernivtsi Regional Rada brought the TVA case to its attention, requesting to consider the possibility of announcing a tender on the TVA's broadcasting frequency or transferring it to the regional state-owned television channel.

On **3 September** I presented a legal review to the Ukrainian authorities of a proposed law on public service broadcasting. I wrote to Chairman of the Verkhovna Rada Volodymyr Rybak noting the positive basic provisions, but also indicating some weaknesses of the draft law. My Office suggested reviewing the document, as it does not seem to take into account best practices in the OSCE region.

The letter was followed by a public statement on **9 September**.

(See Legal reviews)

On 9 October I received a reply to my letter of 16 July concerning the denial of an entry visa for photojournalist Yuriy Barabash. The authorities indicated Barabash was denied entry because he had engaged in illegal activities.

On **23 October** I wrote to Press Secretary Chepak bringing to her attention an attack on two journalists with the ATV channel and one journalist with Inter TV channel in Odessa. Reportedly, the journalists were attacked by law enforcement officers while covering the public unrest near a regional police department. I welcomed the fact that the Working Group swiftly reacted to this incident and would oversee the course of the investigation. I asked the Press Secretary to keep me updated on the course of the investigation on this case, as well as on the previous cases of attacks on journalists.

On 19 November I received a reply from the authorities regarding the cases mentioned above.

Regarding the attacks on Oleg Bogdanov and journalists from 5 Kanal TV, I was informed that investigations are in progress and the case of Bogdanov is being overseen by the Ministry of Interior.

In the case of Sergey Ostapenko, I was told that an investigation into the matter disclosed that the attack was not related to his professional activities.

I was also pleased to be told that on 14 August TVA resumed its broadcasts and the short-term interruption was caused by technical problems.

### **United Kingdom**

On **23 July** I issued a public statement indicating that proposals by Prime Minister David Cameron to impose default Internet filtering for adult and sensitive subjects is ineffective and subject to abuse.

I said that governments have the responsibility to protect children and minors. There are many ways to do this, including through the criminal justice system, through education and Internet literacy.

On **19 August** I wrote to the authorities to express concern about the detention, questioning and seizure of equipment of David Miranda, a partner of columnist Glenn Greenwald. I said that his detention could be interpreted as pressure on Greenwald due to his reporting.

I indicated that the fight against terrorism is a sensitive issue, but it must not be abused to hinder the work of journalists.

On **28 August** I wrote to Prime Minister David Cameron and the next day issued a public statement to express concern about events related to the Guardian newspaper.

According to media reports, government officials demanded that Guardian staff destroy electronics in their possession upon threat of legal action.

I said that it is difficult to fathom that civil servants acting under political instructions would threaten the editor of a major newspaper in the UK with this penalty.

I also again raised the issue of the treatment of Miranda. I repeated my call that the fight against terrorism must not be used to hinder the work of journalists.

On 12 September I received a reply to my letter of 28 August from Home Secretary Theresa May. She indicated that a pending lawsuit by Miranda limited her ability to comment on his case. She also stated that data recovered by police from Miranda's equipment contained more than 58,000 highly classified UK intelligence documents and that to date none of the information has identified a journalist source or contained any items prepared by a journalist with a view to publication. She wrote that she refused any suggestion that his detention was an attempt to intimidate journalism.

The Home Secretary also said that the terrorism legislation under which Miranda was detained is lawful and complies with European Convention rights and international obligations.

On **30 October** I issued a public statement commenting on the issuance of a Royal Charter that established a press regulatory body. I said that politicians should not tell journalists how they should act and that self-regulation, not government-influenced regulation, is the best way to deal with ethical issues.

On 4 November I received a letter from the authorities responding to the public statement. It indicated that the Royal Charter does not represent statutory regulation of the press and that newspapers were free to be part of or choose not to be part of the regulatory system. The authorities also indicated the new system does not change activities of newspapers and they would remain free to investigate and report as they see fit.

### United States

On 24 June I received a reply to my letter of 28 May from Senator Benjamin Cardin, Chairman of the U.S. Helsinki Commission. I wrote to the Senator urging Congress to pass a federal shield law to protect journalists and their sources in light of recent subpoenas issued to reporters for the production of confidential information. Cardin responded by indicating the Justice Department would review guidelines for the issuance of subpoenas and that he would take the OSCE's position on a shield law under consideration when formulating an opinion.

On **19 June** I wrote to the authorities to express concern about reporter Tim Funk who was arrested and charged with trespassing by police in North Carolina while reporting on a demonstration taking place in the State Capitol building.

I was pleased to learn that charges against Funk were dropped later in the summer.

On **11 July** I wrote to the authorities to enquire about the automobile accident that caused the death of Michael Hastings, a prominent investigative reporter and asked for more information on the case when it was available.

On **23 July** I wrote to U.S. Attorney General Eric Holder and issued a public statement expressing concern about continued attempts by the U.S. Department of Justice to force New York Times reporter James Risen to disclose his confidential sources as a witness in a criminal espionage trial. I said that the move goes against recently published Justice Department guidelines that see forcing testimony from a reporter as "an extraordinary measure... and to utilize such tools only as a last resort."

I once again called on the Congress to pass a shield law that would protect reporters and their sources.

On **28 August** I issued a public statement saying I was concerned that the Justice De-

partment asked a federal appeals court to affirm a ruling requiring Times reporter Risen to testify in the espionage trial. I once again said the action runs counter to Justice Department guidelines on calling journalists as witnesses and compelling the disclosure of confidential sources.

On **3 October** I wrote to the authorities requesting additional information about the refusal to allow Bulgarian-German author Ilija Troyanov to travel to the United States. Troyanov was not allowed to board a flight from Brazil to Miami. I said that I hoped his denial of entry was not connected to his writing.

On **18 October** I wrote to the authorities asking for additional information about the prolonged pretrial detention of freelance journalist Barrett Brown. Brown has spent more than a year in federal prison awaiting trial on various charges.

On 18 October I received a reply from the authorities to my letter of 3 October regarding Troyanov. I was told that "Privacy regulations prohibit U.S. Customs and Border Protection personnel from providing information on individual travellers." I also was told that the exercise of free expression is not a ground of inadmissibility under U.S. law.

On **22 November** I issued a public statement expressing concern about restrictions placed on photojournalists covering White House events. I said I supported an appeal by 38 news organizations which petitioned the president's press secretary to remove the restrictions. To arbitrarily deny photojournalists the right to cover events strikes at the heart of the public's right to know.

### **Uzbekistan**

On **23 September** I wrote to Foreign Minister Abdulaziz Kamilov and issued a public statement expressing concern about the disappearance of Sergej Naumov, an independent journalist and contributor to fergana.ru and the Institute for War and Peace Reporting and a winner of several awards.

I asked the authorities to provide information on the location of Naumov and the disturbing circumstances of his disappearance.

On 22 September Naumov was sentenced to 12 days in prison on charges of hooliganism.

On 14 October my Office received information from the authorities confirming the conviction and assuring me that there was no misconduct toward Naumov on the part of law enforcement officers or the court.

I will continue to follow his case and hope that he will be able to continue his important work without interference.

On **17 October** I appealed to President Islam Karimov to reconsider the case on humanitarian grounds of 62-year-old Solijon Abdurakhmanov, a journalist who has served five years of a 10-year prison term and recently had to be hospitalized.

In my letter I also once again asked the President to pardon two additional imprisoned journalists, Dilmurod Saiid and Hairullo Khamidov, who are also serving long sentences.

On **5 November** I issued a public statement calling for the immediate release of Abdurakhmonov. I have received worrying information that, despite his deteriorating health, he has been placed in solitary confinement and his relatives were denied a scheduled visit and not allowed to bring him essential medication.

On 12 November I received a response regarding Abdurakhmonov. I was disappointed to learn that the authorities believe there are no grounds to review the sentence and release Abdurakhmonov.

In the response the authorities also indicated their willingness for a dialogue on media freedom issues, which I appreciate.

## PROJECTS AND ACTIVITIES SINCE THE LAST REPORT

### Legal reviews

#### Belarus

On **2 September** I presented to the authorities a legal review commissioned by my Office regarding the proposed amendments to the law On information, information technologies and protection of information prepared by Dmitry Golovanov, a well-known media law expert from Russia.

The analysis indicates that the draft law improves the transparency and accountability of government institutions and establishes prerequisites for adequate legal protection of personal data of citizens.

However, the review also notes that the draft law does not reflect the principle of maximum disclosure of information and contains provisions that might result in arbitrary and unjustified restrictions on disclosure in practice.

The expert offers a number of recommendations to improve the draft law. The full text of the legal review is available in Russian at <http://www.osce.org/ru/fom/104709>

On **8 November** I presented to the authorities a review commissioned by my Office regarding the Decree of the President of the Republic of Belarus "On introduction of amendments and changes to some Decrees of the President of the Republic of Belarus" of 7 October 2013.

The review positively notes the proposed regulation on licensing of the broadcast media, which establishes an ordered system of regulation with regards to circulation of information. However, it also states that the proposed amendments introduce dispro-

portionate restrictions on citizens' rights to freedom of expression and information.

This in particular applies to the licensing procedure of printing activities, as well as to certain aspects of the licensing of broadcast media, which substantially limits the rights of licensees.

The review indicates that the legislation should ensure sufficient guarantees for freedom of expression and dissemination of information in the broadcasting field and should abandon the licensing requirements for printing activities.

It also offers a number of other recommendations that would improve the regulation of broadcasting and printing activities in the country. This would ensure the compliance of the legislation with the OSCE media freedom commitments and international standards.

The legal review is available in Russian at: <http://www.osce.org/fom/108133>.

### **Bosnia and Herzegovina**

On **23 October** I presented to the authorities a comprehensive legal review of the draft Law on Electronic Communications, commissioned by my Office and prepared by Professor Katrin Nyman-Metcalf, a well-known international expert in communications law.

In the letter and in a public statement the following day, I raised particular concern about the risk of reducing the independence of the regulatory agency if the law is not amended to accommodate the recommendations of this review.

The main concerns addressed in the review relate to the tasks of the Council of Ministers. They need to be more strictly defined in order to avoid the risk of reducing the independence of the regulator. The independence of the regulator is also affected by the rules regarding dismissal of council members and the director. Therefore these rules should be more clearly defined in the law.

As this law would replace the Law on Communications, it is important that audiovisual matters are safeguarded and preserved, and that relevant legislation is harmonized with this law in order to enable the regulator's continued functionality. Inconsistencies between the two laws could have a negative impact on the media environment.

Key recommendations in the review are as follows:

- Independent regulators play a key role in ensuring media pluralism and media freedom in any country. Therefore it is essential to safeguard and strengthen their independence.
- The tasks of the Council of Ministers need to be more strictly defined in order

to avoid the risk of reducing the independence of the Regulatory Agency.

- The independence of the Agency is also affected by the rules regarding dismissal of council members and the director of the Agency. Therefore these rules should be more clearly defined in the Law.
- As this law replaces the Law on Communications, it is important that audio-visual matters are safeguarded and preserved, and that relevant legislation is harmonized with this law to enable the regulator's continued functionality. Inconsistencies between the two laws could have a negative impact on the media environment.

The legal review is available in English at: <http://www.osce.org/fom/94107>; in Bosnian at <http://www.osce.org/fom/94108>; in Croatian at <http://www.osce.org/fom/94109> and in Serbian at <http://www.osce.org/fom/94110>.

### Italy

On **11 November** I presented to the authorities a legal review of the draft amendments to the Law No. 925 on defamation in Italy. The analysis was commissioned by my Office and prepared by Boyko Boev, Senior Legal Officer of Article 19 and a well-known international expert on defamation.

The purpose of the analysis was to offer support and expertise in order to ensure that the proposed legislation is in line with OSCE commitments and international standards on defamation as well as the further development of media freedom in Italy.

Here are some of the main concerns expressed in the analysis:

- The Senate should consider carefully the calls and arguments of international bodies for decriminalization of defamation and abolish criminal defamation in its entirety. Criminal defamation is retained the fines for defamation should be reduced and the set minimum should be removed.
- The prohibition of journalists from exercising their profession should be abolished as it is incompatible with international standards.
- The period for filing a defamation suit should be no more than one year from the date of publication.
- The Defamation Law should set out that the overriding goal of providing a remedy for defamatory statements is to redress the harm done to the reputation of the plaintiff, not to punish those responsible for the dissemination of the statement.
- A ceiling on the compensation awards should be fixed.



- The criminal liability for insult of the President, and defamation of the Republic, the constitutional institutions, armed forces and the Italian nation should be repealed.

At the same occasion, I welcomed the efforts by the Italian authorities in abolishing prison sanctions for insult and defamation.

The legal review is available in English at: <http://www.osce.org/fom/108108> and in Italian at <http://www.osce.org/fom/108248>.

### **Kazakhstan**

On **22 August** in a letter to the Chairman of the Committee on Legislation and Judicial and Legal Reform of the Majilis, Rakhmet Mukashev, I presented to the authorities a legal review of proposed amendments to the Criminal Code and the Administrative Code. The legal review was commissioned by my Office and carried out by Dmitry Golovanov, a well-known media law expert from Russia.

The review found that the proposed amendments to the Criminal Code would better protect the rights and legitimate interests of the media making “interference with the lawful professional activities of journalists” a criminal offense. Golovanov also indicated that proposed amendments to the Administrative Code eliminate many reasons for the application of administrative sanctions which currently infringe on media freedom.

The expert stated, however, that proposed amendments to both codes still would permit the application of disproportionate sanctions in a number of cases. For example,

- The amendments fail to take into account the media’s role in representing the public’s interest; they also contain problematic language regarding extremism.
- The amendments also introduce criminal liability for publishing or assisting in the publication of extremist materials and administrative liability for the failure to fill quotas on media content in the official state language.
- The amendments allow for the suspension or even halting the activities of mass media in cases of insignificant or technical offences that do not infringe directly upon rights and interests of a person or the public in general.

The analysis shows that the proposed amendments reflect an ambiguous policy. While the Criminal Code contains positive changes regarding the protection of professional journalism as an institution, it still also contains and even raises sanctions that have the effect of limiting free expression.

Instead of decriminalizing defamation, the amendments actually provide for tougher sanctions in defamation cases.

The reviews offer a number of recommendations that would improve the draft law. The reviews are available in Russian at: <http://www.osce.org/ru/fom/104489>.

### **The former Yugoslav Republic of Macedonia**

On **8 July** I presented to the authorities a second comprehensive legal review, commissioned by my Office and prepared by Professor Katrin Nyman-Metcalf, a well-known international expert in communications law, on the draft Laws on Media and Audiovisual Media Services based on a revised version of the draft. I welcomed the greater engagement of civil society during the consultation period and referred to some remaining issues addressed in the legal review. However, among some other remaining issues the legal review proposed the following recommendations:

- A general comment of the review is that although several improvements have been made, many concerns remained. The way the amendments have been made is one of detailed and often small amendments, when a complete overhaul of the Law – resulting in a new Law that would be much shorter and differently structured – would have been better.
- Drafting a law focused on audiovisual media services only and following in most cases the provisions in the Audiovisual Media Services Directive, as relevant for the former Yugoslav Republic of Macedonia, would have been a better strategy.

The draft Law still states obvious principles of democratic rule of law societies and micro-manages media in some cases or contains detail that should be better included in secondary legal acts.

The Law should be drafted so that what is not prohibited is self-evidently permitted. This includes the right of journalists to express their opinion, which has not been changed as well as the idea of self-regulation.

The legal review is available at: <http://www.osce.org/fom/103488>.

On **18 July** I shared with the authorities a third legal review, commissioned by my Office and prepared by Professor Katrin Nyman-Metcalf, a well-known international expert in communications law, on a third version of the draft Laws on Media and Audiovisual Media Services.

Some of the main comments in this third legal review were as follows:

- One of the previous comments was that the draft law was long and complex and by having all matters in one law, it gave an impression that all media were dealt with in the same manner, even if there should be different rules for different types of media. From this viewpoint the division into separate laws is positive. However, it is still

essential to ensure that print and electronic media are not overly regulated, as the reasons that exist for regulation of audiovisual media do not apply to other forms of media.

- The Media Law is short, whereas the Audiovisual Law is still rather long. It was explained in the meeting that in the national legal framework, matters need to be in law that in some countries can be in secondary legal acts, which explains the length of the law. In any case, each country has its own legislative style and there is no uniform international standard, so this matter must be made in the way suitable for the country.
- In general, many concerns have been taken into consideration and improvements made. Even if the basis for the analysis is further explained in the first report, as mentioned, it may be repeated here that many comments made are recommendations based on best international practice rather than binding obligations, which means that there is flexibility in exactly how to interpret such standards as best suits the country in question. This report highlights where there is still room for improvement or where additional question marks arise.

The review is available at: <http://www.osce.org/fom/103791>.

### **Ukraine**

On **3 September** I presented to the authorities a legal review of the proposed law on public service broadcasting, which was prepared by the Director of my Office, Professor Andrey Rikhter, an expert on media law.

The review notes positive basic provisions of the proposed act, including the principles and tasks of the future National Public Television and Radio Company of Ukraine (NSTU) and its licensing procedures, which will help establish legal and institutional frameworks to protect the independence and accountability of public service broadcasting.

However, the review also indicates that the draft law does not exclude a dangerous possibility of parallel state and public broadcasting, which would contradict European standards of freedom of expression and freedom of the media.

The draft law also envisions dependence on the Cabinet of Ministers, which impinges on its independence from the government.

The expert suggests reviewing the whole system of financing the future broadcaster, as the proposed mechanisms do not seem to take into account best practices in the OSCE region.

The expert offers a number of recommendations aimed at improving the draft legislation. The full text of the legal review is available in Russian at: <http://www.osce.org/fom/104652>.

### Visits and participation in events

On **13 June** my Office participated in a conference in **Sarajevo** on challenges and achievements in the implementation of the Law on freedom of access to information in Bosnia and Herzegovina co-organized by the OSCE Mission and the Institution of the Human Rights Ombudsman.

On **17-18 June** I attended the third Freedom Online Coalition conference in **Tunis** and participated as a panelist in the workshop *Cyber Security and Human Rights*. On **20 June** I addressed the Speak Up!2 conference in **Brussels**, organized by the Commissioner for Enlargement and European Neighbourhood Policy, on freedom of expression and media in the Western Balkans and Turkey.

On **26-28 June** I visited **Bishkek** which hosted the 15th Central Asia Media Conference. I was pleased to have the opportunity to share views on the media situation in the country with President Almaz Atambaev and Prime Minister Jantoro Satybaldiev. I also met Deputy Foreign Minister Erines Otorbaev, Parliamentarian Natalia Nikitenko as well as a number of journalists and representatives of civil society.

On **8-9 July** my Office took part in the 2013 Eastern Europe Regional Heads of OSCE Field Operations Meeting in **Chisinau**.

On **8 July** the Director of my Office delivered a lecture at the **Budapest** Summer School on the role of civil society in advocating for a free Internet. The school is organized by the Center for Media and Communication Studies at the Central European University, the Center for Global Communication Studies at the Annenberg School for Communication at the University of Pennsylvania and the Center for Democracy and Technology.

On **24 July** I addressed by video conferencing, participants of the Second Freedom for Journalists Congress in **Istanbul**, organized by the Turkish Journalists' Association, on the current media situation in Turkey.

On **13 August** my Office participated in public consultations on the draft Laws on Media and Audiovisual Media Services organized in **Skopje** by the Ministry of Information Society and Administration.

On **2 September** I gave the keynote speech at the 2nd Academy on Media Law in South East Europe in **Sarajevo** implemented under the auspices of the Regional Cooperation Council and in cooperation with my Office, OSCE field operations in South East Europe, the European Broadcasting Union, the European Association of Public Service Media in South East Europe and Article 19.

On **3-4 September** my Office participated in the Regional Meeting of Heads of OSCE Field Operations in the South Caucasus in **Tbilisi**.

On **18-19 September** my Office participated in the conference *The Hate Factor in Political Speech – Where do Responsibilities Lie?* in **Warsaw** organized by the Council of Europe and the Polish Ministry of Administration and Digitization focusing on societal responses to populist speech and discriminatory or derogatory statements.

On **23-25 September** I attended the Human Dimension Implementation Meeting in **Warsaw**. On 25 September I introduced the working session dedicated to fundamental freedoms, including freedom of expression, free media and information and best practices for protection of journalists. On the same day I spoke at the side event titled *The role of social media as opinion-former*, convened by EMISCO, the European Muslim Initiative for Social Cohesion.

On **24 September** my Office participated in and moderated a side event in **Warsaw** titled *Understanding and implementing the obligation to prohibit incitement in the OSCE*, convened by the Center for Media and Communications Studies of Central European University and Article 19.

On **29 September-2 October** my Office participated in the 17th Festival of Journalists “All Russia” organized by the Russian Union of Journalists in **Sochi**.

On **2-3 October** my Office participated in a meeting in **Strasbourg** of the Committee of Experts on Rights of Internet Users organized by the Council of Europe.

On **2-4 October** the Director of my Office participated in the 38th annual meeting of the European Platform of Regulatory Authorities in **Vilnius**.

On **7-8 October** I attended and gave a keynote speech at the South East Europe Media Forum in **Sarajevo**, titled *Journalism in South East Europe: Monopolies, business models and the struggle for quality*, organized by SEEMO, the Central European Initiative and Konrad Adenauer Stiftung.

On **16-17 October** my Office participated in a conference entitled *Addressing online hate speech in South East Europe: The Role of Media Accountability* in **Sarajevo** organized by UNESCO.

On **21-22 October** in **Yerevan** I participated in a high-level conference on combating racism, xenophobia and intolerance in Europe, organized by the Armenian authorities and Council of Europe. Together with Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, I delivered speeches at the introductory session and in the session on combating hate speech on social networks.

On **25-26 October** my Office participated in regional consultations on freedom of expression and self-regulation on the Internet in **Kotor, Montenegro**, organized by the OSCE Mission to Serbia, the Embassy of the Netherlands in Belgrade and the SHARE

Foundation.

On **28-29 October** my Office participated in the 2013 OSCE Mediterranean Conference on *Enhancing the Role of Women in Public, Political and Economic Life*, in **Monaco**.

On **29 October** I spoke at an event, *My life as a diplomat*, organized by FHWien University of Applied Sciences in **Vienna**.

On **29-30 October** my Office participated in a national conference on media development in Mongolia, held in **Ulaanbaatar** and organized by UNESCO.

On **30 October** the Director of the Office gave a guest lecture and discussed the activities of my Office, Internet freedom and the state of online media and media law in Russia today in **Philadelphia**, Pennsylvania, organized by The Center for Global Communications Studies at the Annenberg School of the University of Pennsylvania.

On **31 October** the Director of the Office gave a guest lecture on the legal regulation of online media in Russia in **New York** organized by Columbia University.

On **31 October** I attended a roundtable discussion in **Budapest** on media freedom in Hungary organized by Heinrich Böll Stiftung and The School of Public Policy at Central European University.

On **6-8 November** I participated at the Council of Europe Conference of Ministers responsible for Media and Information Society titled *Freedom of Expression and Democracy in the Digital Age*, in **Belgrade**.

I gave a keynote speech at the Serbian Parliament on protection of media freedom in Europe, in the joint meeting of the Committee on Culture and Information of the National Assembly of the Republic of Serbia and the Sub-Committee on Media and Information Society of the Council of Europe Parliamentary Assembly. I also delivered the introductory speech at the plenary session of the Council of Europe Conference, titled *How do we address the current threats to journalism?* I participated in a panel discussion on the same issue.

On **12-13 November** my Office participated in the OSCE regional Heads of Mission meeting in **Bishkek**.

On **13 November** my Office participated in a joint forum in Brussels organized by the Global Network Initiative and the Telecommunications Industry Dialogue on Freedom of Expression and Privacy on challenges facing the ICT sector.

On **14-15 November** the Director of my Office attended 5th International Media Readings in **Moscow** conference to moderate the conference's plenary session and present a research paper entitled *The notion of freedom of (the media) in international law and policy*.

On **18 November** an expert commissioned by my Office to provide a legal review participated in a panel discussion at the Parliament in **Minsk** on the draft law “On information, information technologies and protection of information.”

On **18 November** I gave a speech on security and freedom of expression at a conference in **Stockholm** organized by the Swedish OSCE Network. I also participated in a panel discussion at the same conference where keynote speakers reflected on the importance of free media to support the peace process.

On **21 November** I made an official visit to **Denmark** at the invitation of the Ministry of Foreign Affairs. I met State Secretary Kim Jorgensen, Director of the Danish Institute for Human Rights, Jonas Christoffersen, Speaker of the Parliament, Mogens Lykketoft, and two members of Denmark’s Delegation to the OSCE Parliamentary Assembly. I also met with civil society representatives and journalists.

On **21-23 November** my Office took part in the conference *Building a culture of safety, rights and independent standards for journalists in the Former Soviet Union* organized by the International Federation of Journalists in **Kyiv** and attend the discussion on Safety of Journalists in the Former Soviet Union and present my Office’s activities in this area.

On **26-27 November** my Office participated in and contributed to, in co-operation with the OSCE Center in Ashgabat, a roundtable on online media legislation in **Ashgabat**. The event discussed best practices in the implementation of international standards and OSCE commitments in the area of freedom of the media and expression, with a focus on freedom of expression online and brought together international experts, members of the Mejlis, representatives of relevant ministries and institutions, as well as representatives of national print, broadcast and online media.

## Conferences

### Central Asia Media Conference

On **27-28 June** my Office organized the 15th Central Asia Media Conference which was held in **Bishkek** and centered on media developments in the region. More than 100 representatives of the authorities, media, academia and international experts attended and examined the changes in the media landscape that have taken place in the region since the first conference, also in Bishkek, in 1999. Mark Johnson, community editor for The Economist, spoke on the topic of The Age of Mass Intelligence. Michigan State University professor Eric Freedman presented a retrospective of major developments in the region and prospects for the future of media freedom.

Douglas Griffin and Jem Thomas of Albany Associates led a master class on media’s changing role in society on the second day, focusing on changes in media and media regulation.

Representatives from Afghanistan and Mongolia took part in the conference.

The Conference Declaration is available at <http://www.osce.org/fom/104110>.

### **South East Europe Media Conference**

On **18-20 September** my Office organized the 3rd South East Europe Media Conference which was held in **Tirana** where participants mainly discussed issues around public service broadcasters, regulators, and the digital switchover. Further sessions addressed media developments in the region, including independence of the media, legislation, Internet freedom, investigative journalism and the safety of journalists. The event was attended by more than 200 participants.

The Conference Declaration is available at: <http://www.osce.org/fom/106105>.

### **Master class on the Digital Switchover**

During the South East Europe Media Conference, my Office held a two-day master class on the digital switchover led by Douglas Griffin and Dieter Loraine of Albany Associates, an issue facing almost all participating States in South East Europe. This master class was attended by more than 25 high-level experts and public officials involved in the digitalization process in their respective countries.

This master class was fully funded by Norway, and supported by the OSCE Presence in Albania, OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina, OSCE Mission in Kosovo, OSCE Mission to Montenegro, OSCE Mission to Skopje and the OSCE Mission to Serbia.

### **South Caucasus Media Conference**

On **11-12 November** my Office held the 10th South Caucasus Media Conference “Reflecting on OSCE Media Freedom Commitments” in **Tbilisi**.

More than 80 participants, including international media experts, government officials, academics, journalists and civil society representatives from all three South Caucasus states convened for the two-day event.

To mark the 10th anniversary, the focus of the conference was a retrospective look at OSCE media freedom commitments and their implementation across the region.

The conference participants addressed some of the most pressing media freedom issues in the region, such as the safety of journalists, Internet freedom, access to information and the independence of public service broadcasters and regulators.

Conference participants also explored international standards and national practices regarding issues related to the digital switchover and media self-regulation at a master class and roundtable led by Douglas Griffin and Dieter Lorraine of Albany



Associates, attorney Katrin Nyman-Metcalf and Ljiljana Zurovac, Executive Director of the Press Council of Bosnia and Herzegovina.

### **Publications**

During the current reporting period my Office published the 2012 Yearbook of the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media. It is available at <http://www.osce.org/fom/104366>.

My Office also contributed support to the Bosnian and Serbian-language versions of The Guide to the Digital Switchover and The Online Media Self-Regulation Guidebook in Bosnian.

### **Training**

On **13-14 November** my Office and the NGO Resource Centre held a training course “Citizen Journalism Capacity Building” at Ilia State University in **Tbilisi**. The event brought together more than 20 Georgian journalists who were trained on how to effectively use modern media instruments and investigative journalism.

## **PLANNED ACTIVITIES FOR THE NEXT REPORTING PERIOD**

### **Speaking engagements and visits**

On **3 December** I will speak at the conference *Western Balkans: Highs and Lows*, organized by the Friends of Europe to be held in **Brussels**.

On **6-7 December** I will attend the Ministerial Council meeting in **Kyiv**.

On **9 December** my Office will organize, in co-operation with the Albania Media Institute and the OSCE Presence in Albania, an expert roundtable in **Tirana** to discuss and share best practices on reforming the public service broadcasting system in Albania.

On **10-11 December** I will participate in an International Workshop on Freedom of Expression on the Internet in **Berlin** and speak on the *Challenges in regards to protecting freedom of expression and other human rights online*. The workshop is organized by the German Commission for UNESCO and the Hans Bredow Institut.

On **11 December** the Principal Adviser of my Office will participate in a roundtable discussion on media regulation principles and will chair a session *The governance principle of accountability* in **Budapest** organized by the Directorate General Human Rights and Rule of Law of the Council of Europe.

**Publications**

During the next reporting period my Office will publish the 2nd edition of the Safety of Journalists Guidebook and the 2013 Yearbook of the Office of the Representative on Freedom of the Media.

**Extra-budgetary donors**

I would like to thank the governments of Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, Norway, Sweden, Switzerland and the United States for funding training classes and media conferences during this reporting period.

I also would like to thank Kazakhstan, Sweden, Serbia, Switzerland and the United States for funding the 15th anniversary project.

I encourage all participating States to consider supporting my Office's effort to provide classes and regional meetings to improve the media landscape.

# Legal Reviews

# КОММЕНТАРИЙ К ПРОЕКТУ ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ О ВНЕСЕНИИ ДОПОЛНЕНИЙ И ИЗМЕНЕНИЙ В ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ «ОБ ИНФОРМАЦИИ, ИНФОРМАТИЗАЦИИ И ЗАЩИТЕ ИНФОРМАЦИИ»

Подготовлено Дмитрием Головановым, экспертом Института проблем информационного права (г. Москва), руководителем юридического департамента ОАО «ВебТВ» (г. Москва), по заказу Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации

2013

## Содержание

Резюме, краткое изложение рекомендаций

Введение

1. Международные стандарты в области права на информацию, включая требования к возможным ограничениям такого права

1.1. Значение права на информацию

1.2. Ограничения права на информацию

2. Анализ норм законодательства Республики Беларусь о праве на информацию, описание регулирования аналогичных правоотношений в других государствах участниках ОБСЕ

3. Анализ проекта Закона Республики Беларусь «О внесении дополнений и изменений в закон Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации»

3.1. Общие замечания и комментарии

3.2. Комментарии и предложения к положениям законопроекта, регулирующим защиту персональных данных

3.3. Комментарии и предложения к положениям законопроекта о служебной информации ограниченного распространения.

3.4. Комментарии и предложения к положениям законопроекта о составе общедоступной информации.

3.5. Комментарии и предложения к положениям законопроекта о предоставлении общедоступной информации на основании обращения.

3.6. Комментарии и предложения к положениям законопроекта о распространении общедоступной информации.

## РЕЗЮМЕ, КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ

Проведя анализ положений предоставленного проекта «О внесении дополнений и изменений в закон Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации», которые могут затрагивать право на информацию, в контексте положений международных договоров, Конституции Республики Беларусь, действующего национального законодательства, а равно практики, существующей в других государствах - участниках ОБСЕ, эксперт приходит к следующему общему заключению.

Предлагаемое регулирование заявляет и в значительной степени реализует интенцию законодателя повысить уровень гарантий конституционного права граждан на поиск и получение информации. Законопроект не вводит каких бы то ни было ограничений свободы информации, впрочем таковые могут быть результатом некорректного формирования правоприменительной практики. Основным же недостатком рассматриваемого документа следует признать половинчатость мер, обеспечивающих реализацию права граждан на информацию. Предложенные рекомендации направлены на преодоление некоторых недостатков законопроекта, которые требует доработки.

Законопроект содержит следующие основные преимущества:

- Повышает степень защиты права граждан на информацию, выводя регулирование реализации указанного права на уровень нормативного акта - закона, призванного регулировать наиболее важные общественные отношения.
- Устанавливает новый уровень информационной прозрачности органов государственной власти, предписывая обязательно публиковать и делать доступным для публики определённый массив информации.
- Создает предпосылки для надлежащей правовой охраны персональных данных граждан как конституционно значимой ценности.

В то же время, законопроект содержит следующие существенные негативные моменты:

- Не в полной мере реализует принцип открытости органов власти, так как не устанавливает их обязанность максимально полно раскрывать общедоступную информацию, с одной стороны, и не предусматривает максимальные условия гражданину для реализации его прав на получение, с другой.
- Вопрос полноценного регулирования защиты персональных данных не решен, правовая основа для этого важнейшего правового института заложена таким образом, что возникают потенциальные коллизии законодательства.
- Формулировки положений проекта позволяют толковать их ограничительно, не в пользу гражданина, являющегося субъектом информационных отношений.

В качестве основных рекомендаций эксперт предлагает:

1. Дополнить положения законопроекта, установив принцип открытости общедоступной информации, обеспечиваемый обязанностью органов власти способствовать распространению соответствующей информации.
2. Обеспечить дополнительные гарантии права граждан на информацию, установив право искать, в том числе запрашивать информацию любыми законными способами с выбором любой удобной формы, если иное прямо не предусмотрено законом.
3. Предусмотреть законодательное закрепление принципа недопустимости требования от запрашивающего информацию лица подтверждения обоснованности такого запроса.
4. Исключить из законопроекта дефиницию категории «персональные данные» в предложенной формулировке. Проект должен включать формулировку, которая должна стать универсальной для всего информационного законодательства и использоваться для формирования полноценной правовой базы для регулирования отношений по поводу использования персональных данных.
5. Предусмотреть в качестве поручения уполномоченным органам разработку и принятие закона «О персональных данных».
6. Перенести из статьи 18.1 в статью 16 Закона «Об информации, информатизации и защите информации» положение о том, что перечень информации, относящейся к служебной информации, не может быть ограничен в распространении.
7. Дополнить статью 18.1, установив перечень информации, которая не может быть ограничена в распространении в качестве служебной.
8. Расширить перечень общедоступной информации, содержащийся в статье 16 Закона «Об информации, информатизации и защите информации», включив в него полное описание экологической информации, как того требуют положения Орхусской Конвенции.
9. Расширить перечень общедоступной информации, содержащийся в статье 16 Закона «Об информации, информатизации и защите информации», включив в него информацию об исполнении бюджетов органами власти.
10. Установить соотношение предлагаемого в проекте закона регулирования с уже существующим в действующих законодательных актах в целях недопущения ограничения права граждан на информацию. Если координация законодательных актов не будет произведена, представляется необходимым отказаться от предложенных для включения в статью 21 Закона формулировок, устанавливающих основания отказа от ответа на обращение с запросом информации.

11. Формулировки законопроекта, предусматривающие основания для отказа в предоставлении информации, должны быть скорректированы таким образом, чтобы не допустить нарушения права граждан на информацию в результате произвольного толкования его положений правоприменительными органами.
12. Расширить перечень информации, обязательной к размещению на Интернет сайтах органов власти в соответствии с предложенными рекомендациями.
13. Предусмотреть в законе основные требования к форме представления и поддержанию актуальности информации об органах власти.

## ВВЕДЕНИЕ

Настоящее исследование содержит анализ представленного проекта Закона Республики Беларусь «О внесении дополнений и изменений в закон Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» в контексте действующего конституционно-правового регулирования, законодательства об информации,<sup>1</sup> а также международных норм о свободе выражения мнений и возможных случаях ограничения такой свободы, а равно практики, существующей в других государствах - участниках ОБСЕ.

Рассматриваемый проект закона был разработан Правительством Республики Беларусь в рамках реализации плана подготовки законопроектов на 2012 год, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь № 21 от 09.01.2012, и внесен в Палату Представителей Национального Собрания (Парламента) в октябре 2012 года. Целью принятия нового законодательного акта, исходя из сформулированного Президентом поручения, должно стать усовершенствование закона «Об информации, информатизации и защите информации» с учетом практики его применения для «обеспечения информационной открытости деятельности государственных органов».<sup>2</sup>

Законопроект был принят в первом чтении Палатой Представителей Национального Собрания 30 мая 2013 года, и был рекомендован к внесению на рассмотрение во втором чтении. Немаловажно отметить, что в рамках процедуры первого чтения текст законопроекта был скорректирован, в том числе, из него была изъята статья, регулирующая проведение государственными органами открытых заседаний и открытых судебных заседаний, при этом некоторые ее положения были перенесены в другие разделы закона, а некоторые исключены вообще. Именно текст законопроекта, принятого в первом чтении, был представлен на

1. Исследовались тексты законов, нормативно-правовых актов Республики Беларусь и законопроекта на русском языке.

2. Пункт 32 Указа Президента Республики Беларусь № 21 от 09.01.2012 года «Об утверждении плана подготовки законопроектов на 2012 год», текст документа на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31140848&sublink=2](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31140848&sublink=2) 3

рассмотрение эксперту, в отношении него сформулированы комментарии.

В случае принятия законопроекта, он станет одним из источников права, определяющих реализацию гражданами Республики Беларусь права на информацию.

Раздел 1 настоящего исследования посвящен международным обязательствам Республики Беларусь в области прав человека, и в нем излагаются международные стандарты, касающиеся права на информацию, а также рассматриваются вопросы ограничения обозначенного права в целях защиты иных ценностей.

Указанные стандарты установлены в международном праве, в том числе в Международном пакте о гражданских и политических правах, в различных соглашениях в рамках ОБСЕ и ООН, стороной которых является Беларусь. Они содержатся в рекомендательных актах международных организаций и их уполномоченных органов, решениях международных судов по правам человека, в заявлениях представителей международных органов и организаций, а также в конституционном праве в части исследования вопросов свободы выражения мнения.

В разделе 2 исследования проведено исследование действующего информационного законодательства Республики Беларусь на предмет регулирования свободы поиска и получения информации, а равно открытости деятельности органов государственной власти.

В разделе 3 содержится анализ положений законопроекта с учетом вышеуказанных стандартов, места законопроекта в структуре законодательства Республики Беларусь, и изложены замечания в отношении этого законопроекта в редакции, доступной для исследования. Рекомендации раздела основаны на принципах международного права, практике государств-участников ОБСЕ, учитывают систему правового регулирования информационных отношений Республики Беларусь и содержат конкретные предложения по совершенствованию законопроекта.

## **1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ ПРАВА НА ИНФОРМАЦИЮ, ВКЛЮЧАЯ ТРЕБОВАНИЯ К ВОЗМОЖНЫМ ОГРАНИЧЕНИЯМ ТАКОГО ПРАВА**

### **1.1. Значение права на информацию**

Право на информацию, под которым понимается право искать, получать и распространять информацию, признается одним из важнейших прав человека.

Оно имеет основополагающее значение для функционирования демократии, является необходимым условием осуществления других прав и само по себе представляет неотъемлемую составляющую человеческого достоинства. Всеобщая



декларация прав человека (далее именуемая «ВДПЧ»),<sup>3</sup> основополагающий документ о правах человека, принятый Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в 1948 году, в статье 19 защищает право на информацию следующим образом:

«Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ».

Международный пакт о гражданских и политических правах (далее именуемый «МППП») <sup>4</sup> – договор, имеющий обязательную юридическую силу, ратифицированный Республикой Беларусь и вступивший в силу для республики 03 января 1976 года,<sup>5</sup> гарантирует право на информацию в формулировке, весьма близкой к ВДПЧ, также в статье 19:

«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.

3. 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:

а) для уважения прав и репутации других лиц;

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

---

3. Всеобщая декларация прав человека. Принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года, См. полный официальный текст на русском языке на сайте ООН: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declhr.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml)

4. Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. Вступил в силу 23 марта 1976 года. См. полный официальный текст на русском языке на сайте ООН: <http://www.un.org/russian/documen/convents/ractpol.htm>.

5. Ратифицирован Указом Президиума Верховного Совета Республики Беларусь от 5 октября 1973 года «О ратификации Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Международного пакта о гражданских и политических правах».

Статья 8 Конституции Республики Беларусь включает международно-правовые обязательства в систему национального права:

«Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства».

Часть 3 указанной статьи говорит о том, что:

«Не допускается заключение международных договоров, которые противоречат Конституции»

Статья 21 основного закона Республики Беларусь провозглашает следующее:

«Государство гарантирует права и свободы граждан Беларуси, закрепленные в Конституции, законах и предусмотренные международными обязательствами государства».

В соответствии со статьей 7 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»,<sup>6</sup> одним из принципов нормотворческой деятельности в Республике является приоритет общепризнанных принципов международного права. Статья 20 обозначенного закона включает нормы международного права в состав законодательства Республики Беларусь. Такие нормы применяются непосредственно, если из положений международных актов не следует, что для их применения необходимо принятие национальных законодательных актов.

Право на информацию гарантируется и различными документами ОБСЕ, согласие с которыми выразила Беларусь, став государством-участником этой организации 30 января 1992 года, такими как Заключительный акт общеевропейского совещания в Хельсинки<sup>7</sup>, Заключительный документ копенгагенского совещания Конференции ОБСЕ по человеческому измерению<sup>8</sup>, Парижская хартия, согласованная в 1990 году<sup>9</sup>, заключительный документ встречи на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Будапеште в 1994 году<sup>10</sup>, Декларация встречи на высшем уровне

6. Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 года № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H10000361>

7. Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хельсинки, 1 август 1975 года. Текст акта доступен на русском языке на сайте ОБСЕ по адресу: <http://www.osce.org/ru/mc/39505?download=true>.

8. Копенгагенское совещание Конференции ОБСЕ по человеческому измерению, июнь 1990 года. См., в частности, пункты 9.1 и 10.1, 10.2. Документ доступен на русском языке на сайте ОБСЕ по адресу: <http://www.osce.org/node/14305>

9. Парижская хартия для новой Европы. Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ, ноябрь 1990 года. См. на русском яз. на сайте Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: [http://www.osce.org/publications/rfm/2003/10/12253\\_108\\_ru.pdf](http://www.osce.org/publications/rfm/2003/10/12253_108_ru.pdf).

10. На пути к подлинному партнерству в новую эпоху. Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ, Будапешт, 1994 год, пункты 36–38. См. на русском яз. на сайте Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: [http://www.osce.org/publications/rfm/2003/10/12253\\_108\\_ru.pdf](http://www.osce.org/publications/rfm/2003/10/12253_108_ru.pdf).

в рамках ОБСЕ в Стамбуле<sup>11</sup>.

Итоговый документ Венской встречи 1986 представителей государств-участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшейся на основе положений Заключительного акта, относящихся к дальнейшим шагам после Совещания<sup>12</sup>, в частности, провозглашает следующие принципы обеспечения государствами права на информацию:

«(34) Они <Государства-участники> будут продолжать прилагать усилия с целью содействовать постоянному расширению знаний и пониманию жизни в их государствах, тем самым способствуя росту доверия между их народами.

Они будут предпринимать дальнейшие усилия для облегчения более свободного и широкого распространения всех форм информации, поощрения сотрудничества в области информации и улучшения условий работы журналистов.

В этой связи и согласно Международному пакту о гражданских и политических правах, Всеобщей декларации прав человека и их соответствующим международным обязательствам относительно поиска, получения и распространения всех форм информации они будут обеспечивать, чтобы отдельные лица могли свободно выбирать свои источники информации. В этом контексте они будут

(...)

– разрешать отдельным лицам, учреждениям и организациям при уважении прав на интеллектуальную собственность, включая авторское право, получать, обладать, воспроизводить и распространять информационные материалы всякого рода.

С этой целью они будут устранять любые ограничения, не совместимые с вышеупомянутыми обязательствами по международному праву и международными обязательствами

(35) Они будут использовать все возможности, предоставляемые современными средствами связи, включая кабельную и спутниковую, для обеспечения более свободного и более широкого распространения всех форм информации. Они будут также поощрять сотрудничество и обмены между их соответствующими учреждениями, организациями и техническими экспертами и работать в

11. Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Стамбуле, 1999 год, пункт 27. См. также пункт 26 Хартии европейской безопасности, принятой на той же встрече. Текст на русском яз. на сайте Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: [http://www.osce.org/publications/rfm/2003/10/12253\\_108\\_ru.pdf](http://www.osce.org/publications/rfm/2003/10/12253_108_ru.pdf).

12. Итоговый документ Венской встречи 1986 года представителей государств-участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшейся на основе положений Заключительного акта, относящихся к дальнейшим шагам после Совещания. Выдержки из документа доступны на русском языке в сети Интернет по адресу: <http://www.legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14744>

направлении гармонизации технических стандартов и норм. Они будут учитывать воздействие этих современных средств связи на их средства массовой информации.

Международные организации, их органы и международные суды ясно указывают, что право на информацию является одним из важнейших прав человека. На своей самой первой сессии в 1946 году Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла резолюцию 59 (I),<sup>13</sup> которая, касаясь свободы информации, гласит:

«Свобода информации является фундаментальным правом человека и критерием всех остальных свобод, которым посвящена деятельность Организации Объединенных Наций».

Под свободой информации в этой и во всех последующих резолюциях высший орган ООН понимал «право повсеместно и беспрепятственно передавать и опубликовывать информационные сведения» во имя мира и мирового прогресса. Основным принципом свободы информации с точки зрения этой резолюции ООН является «обязанность стремиться к выявлению объективных фактов и к распространению информации без злостных намерений».

Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека – орган, созданный в качестве вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи для осуществления надзора за соблюдением МПГПП, – определил:

«Право на свободу выражения мнения имеет важнейшее значение в любом демократическом обществе».<sup>14</sup>

Заявлениями такого рода изобилуют прецедентные решения судов и трибуналов по правам человека. Европейский суд по правам человека, например, подчеркнул в одном из своих решений, что «[с]вобода выражения мнения является одной из основных составляющих [демократического] общества и необходимым условием для его прогресса, а также для развития каждого человека».<sup>15</sup> Как отмечается в этом положении, свобода выражения мнения имеет основополагающее значение как сама по себе, так и в качестве основы для всех других прав человека. Полноценная демократия возможна только в обществах, где допускается и гарантируется свободный поток информации и идей. Помимо этого, свобода

13. Организация Объединенных Наций. Шестьдесят пятое пленарное заседание, 14 декабря 1946 года. Официальный текст на русском языке опубликован на сайте ООН по адресу: [http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/RES/59\(I\)&Lang=R&Area=RESOLUTION](http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/RES/59(I)&Lang=R&Area=RESOLUTION)

14. Дело «Дэ Хун Пак против Республики Кореи» (Tae-Hoon Park v. Republic of Korea, 20 October 1998, Communication No. 628/1995, para. 10.3).

15. Дело «Хендисайд против Соединенного Королевства» (Handyside v. the United Kingdom, 7 December 1976, Application No. 5493/72, para. 49). Текст решения на английском языке доступен на сайте Европейского суда по правам человека по адресу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57499>.

выражения мнения имеет решающее значение для выявления и изобличения нарушений прав человека и борьбы с такими нарушениями.

Стоит отметить и закрепление на международном уровне права на доступ к конкретным видам информации. В частности, Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция),<sup>16</sup> участником которой является Республика Беларусь, предусматривает обеспечение открытости экологической информации. Конвенцией установлены условия получения экологической информации: обязанность государственных органов предоставлять экологическую информацию (преимущественно по своей инициативе, но также и по запросу заинтересованных лиц), форма и сроки ее предоставления, закрытый перечень случаев, когда информация не может быть предоставлена. В частности, срок ответа на запрос заинтересованного лица не может превышать одного месяца (с возможностью продления такого срока до двух месяцев в исключительных случаях).

Важно упомянуть и такое правило Конвенции: если государственный орган не располагает запрашиваемой экологической информацией, он в максимально сжатые сроки информирует подателя просьбы о государственном органе, в который, как он считает, можно обратиться с просьбой о предоставлении информации, или передает эту просьбу такому органу и соответствующим образом уведомляет об этом подателя просьбы.

Существенное правило состоит также в том, что если информация не подлежащая раскрытию, может быть отделена от остальной информации без ущерба для конфиденциальности информации, государственные органы обязаны представлять остальную часть запрашиваемой экологической информации.

Наконец, нужно отметить, что экологической в соответствии со статьей 2 указанной Конвенции признается информация о:

«а) состоянии элементов окружающей среды, таких, как воздух и атмосфера, вода, почва, земля, ландшафт и природные объекты, биологическое разнообразие и его компоненты, включая генетически измененные организмы, и взаимодействие между этими элементами;

б) факторах, таких, как вещества, энергия, шум и излучение, а также деятельность или меры, включая административные меры, соглашения в области окружающей среды, политику, законодательство, планы и программы, оказывающие или способные оказать воздействие на элементы окружающей среды, охватываемые в подпункте а выше, и анализ затрат и результатов и другой экономической анализ и допущения, использованные при принятии

16. Официальный текст Конвенции на русском языке опубликован на сайте ООН по адресу: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/orhus.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orhus.shtml)

решений по вопросам, касающимся окружающей среды;

с) состоянии здоровья и безопасности людей, условиях жизни людей, состоянии объектов культуры и зданий и сооружений в той степени, в какой на них воздействует или может воздействовать состояние элементов окружающей среды или, через посредство этих элементов, факторы, деятельность или меры, упомянутые в подпункте *b* выше».

При этом необходимо подчеркнуть, что экологическая информация должна соответствовать ряду предъявляемых требований: достоверности, полноте, своевременности, подготовленности к использованию, наличию необходимой формы, доступности и проверяемости.

Наконец, международные стандарты регулирования доступа к информации о деятельности органов власти могут быть почерпнуты в документах Совета Европы. Несмотря на то, что Республика Беларусь не является участником указанной организации, принятые ей документы могут быть рассмотрены в качестве примеров общеевропейского подхода к регулированию правоотношений в сфере информации. Среди таковых необходимо особо выделить Конвенцию Совета Европы о доступе к официальным документам, принятую Комитетом Министров 27 ноября 2008 года на заседании заместителей Министров иностранных дел № 1042-бис.<sup>17</sup> В связи с тем, что положения этого документа не являются обязывающими для Республики Беларусь, они будут приводиться в качестве примера регулирования, наряду с примерами национального законодательства стран-участников ОБСЕ.

## **1.2. Ограничения права на информацию**

Право на информацию не является абсолютным: в определенных и немногочисленных обстоятельствах оно может подвергаться ограничениям. Однако в силу основополагающего характера этого права ограничения должны быть точными и четко определенными в соответствии с принципами правового государства. Более того, ограничения должны преследовать определенные законом цели.

В статье 19(3) МПГПП установлены четкие пределы, в которых допустимы законные ограничения права на информацию. Она гласит:

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:

а) для уважения прав и репутации других лиц;

17. Текст Конвенции на русском языке (неофициальный перевод) доступен в сети Интернет по адресу <http://medialaw.asia/document/-5910>.

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

Вмешательство должно преследовать одну из целей, перечисленных в статье 19(3); этот перечень является исчерпывающим, и, следовательно, любое иное вмешательство представляет собой нарушение статьи 19. Вмешательство должно быть «необходимым» для достижения одной из этих целей. Слово «необходимый» в данном контексте имеет особое значение. Оно означает, что для вмешательства должна существовать «насуточная общественная потребность»<sup>18</sup>; что причины, приводимые государством в качестве обоснования вмешательства, должны быть «относящимися к делу и достаточными» и что государство должно показать, что вмешательство соразмерно преследуемой цели. Любая оценка необходимости того или иного ограничения должна основываться на объективных факторах.<sup>19</sup> Как заявил Комитет по правам человека, «требование о необходимости предполагает наличие элемента соразмерности в том смысле, что масштаб ограничения свободы выражения мнения должен быть соразмерным с той ценностью, на защиту которой направлено данное ограничение».<sup>20</sup>

Статья 10 ЕСПЧ (часть 2) гласит: «Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия».

Это интерпретируется как установление тройственного критерия, требующего, чтобы любые ограничения были 1) предписаны законом, 2) преследовали законную цель и 3) были необходимыми в демократическом обществе.

Расплывчатые или нечетко сформулированные ограничения или ограничения, оставляющие чрезмерную свободу действий для исполнительной власти, несовместимы с правом на информацию.

---

18. См., например, решение Европейского Суда по правам человека по делу «Хрико против Словакии» (Hrico v. Slovakia, 27 July 2004, Application No. 41498/99, para. 40). Текст решения на английском языке доступен на Интернет-сайте Европейского суда по правам человека по адресу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-61930>.

19. См. Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах Документ ООН E/CN.4/1985/4, Приложение (1985). Текст документа доступен на русском языке в сети Интернет по адресу: <http://law.delovoir.kz/laws/view/126>.

20. Решение Комитета ООН по правам человека по делу «Рафаэль Маркиш ди Мораиш против Анголы» (note 31, para. 6.8).

Необходимо отметить, что Конституция Республики Беларусь также устанавливает критерии ограничения прав и свобод человека и гражданина, в целом, соответствующие принципам международного права. Основным закон в статье 23 устанавливает принцип, в соответствии с которым «ограничение прав и свобод личности допускается только в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц».

Статья 34 Конституции, гарантирующей право на свободу информации, устанавливается возможность ограничения этого права законодательством «в целях защиты чести, достоинства, личной и семейной жизни граждан и полного осуществления ими своих прав».

## **2. АНАЛИЗ НОРМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ О ПРАВЕ НА ИНФОРМАЦИЮ, ОПИСАНИЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ АНАЛОГИЧНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В ДРУГИХ ГОСУДАРСТВАХ УЧАСТНИКАХ ОБСЕ**

Национальное законодательство Республики Беларусь об информации включает конституционные нормы, находящие развитие в отраслевых актах законодательства Республики.

Так, статья 33 Конституции провозглашает:

«Каждому гарантируется свобода мнений, убеждений и их свободное выражение.

Никто не может быть принужден к выражению своих убеждений или отказу от них».

Статья 34 Конституции гарантирует гражданам Республики Беларусь:

«право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды.

Государственные органы, общественные объединения, должностные лица обязаны предоставить гражданину Республики Беларусь возможность ознакомиться с материалами, затрагивающими его права и законные интересы».

Кроме того, статья 37 Основного закона, гарантируя право на непосредственное управление государством, предусматривает его обеспечение «проведением референдумов, обсуждением проектов законов и вопросов республиканского и местного значения, другими определенными законом способами».



Общие гарантии права на информацию, установленные Конституцией Республики Беларусь, находят отражение в законодательстве об информации. основополагающим актом регулирования информационных отношений является Закон Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации»<sup>21</sup>. Закон регулирует отношения, возникающие при поиске, получении, передаче, сборе, обработке, накоплении, хранении, распространении и (или) предоставлении информации, а также пользовании информацией, при создании и использовании информационных технологий, информационных систем и информационных сетей, формировании информационных ресурсов, в рамках организации и обеспечении защиты информации.

Статья 4 формулирует следующие принципы регулирования информационных отношений:

свобода поиска, получения, передачи, сбора, обработки, накопления, хранения, распространения и (или) предоставления информации, а также пользования информацией;

установление ограничений распространения и (или) предоставления информации только законодательными актами Республики Беларусь;

своевременность предоставления, объективности, полноты и достоверности информации;

защита информации о частной жизни физического лица и персональных данных;

обеспечение безопасности личности, общества и государства при пользовании информацией и применении информационных технологий;

обязательность применения определенных информационных технологий для создания и эксплуатации информационных систем и информационных сетей в случаях, установленных законодательством Республики Беларусь.

Статья 6 закона гарантирует право на информацию, формулируя его как возможность осуществлять поиск, получение, передачу, сбор, обработку, накопление, хранение, распространение и (или) предоставление информации, пользование информацией в соответствии с актами законодательства Республики Беларусь. Государственные органы, общественные объединения, должностные лица, в соответствии с указанной статьей, обязаны предоставлять гражданам Республики Беларусь возможность ознакомления с информацией, затрагивающей их права и законные интересы, в порядке, установленном настоящим Законом и иными актами законодательства Республики Беларусь. Наконец, гражданам гарантируется право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической,

21. Закон Республики Беларусь от 10 ноября 2008 года № 455-3 «Об информации, информатизации и защите информации». Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p2=2/1552>.

культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды в порядке, установленном актами законодательства Республики Беларусь.

Статья 6 вводит ограничение права на информацию, указывая, что таковое не может быть использовано для пропаганды войны или экстремистской деятельности, а также для совершения иных противоправных деяний.

Статья 16 Закона устанавливает весьма широкий перечень видов информации, которая является общедоступной, и доступ к которой не может быть ограничен.

Необходимо отдельно отметить, что Закон «Об информации, информатизации и защите информации» изымает из сферы своего действия отношения, связанные с деятельностью средств массовой информации и охраной результатов интеллектуальной деятельности (статья 2).

Отдельные аспекты реализации права на информацию реализованы в Законе Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц»,<sup>22</sup> который гарантирует право граждан на обращения, подаваемые в устной, электронной или письменной форме в организации и к индивидуальным предпринимателям.

В отношении регулирования вопросов защиты персональных данных, а равно доступа граждан к информации, законодательство Республики Беларусь определяет лишь общие вопросы (без четкого механизма их реализации, либо с формированием такого механизма по отдельным вопросам), а также фрагментарно регулирует отдельные сферы, в которых используются персональные данные либо осуществляется доступ к информации. Указанные вопросы регулируются лишь в Законах «Об информации, информатизации и защите информации», «Об обращениях граждан и юридических лиц», «О регистре населения» не существует отдельных законов о персональных данных и о доступе к информации.

В качестве иного подхода можно привести регулирование, сформированное в Российской Федерации, также государства - участника ОБСЕ, а равно участника Союзного государства, сформированного совместно с Республикой Беларусь.<sup>23</sup> В России приняты федеральные законы «Об информации, информационных технологиях и защите информации»,<sup>24</sup> «О персональных данных»,<sup>25</sup> «Об

22. Закон Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц» от 18 июля 2011 года № 300-З. Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p2=2/1852>

23. В соответствии с Договором между РФ и Республикой Беларусь от 08.12.1999 года «О создании Союзного государства» целями Союзного государства «неуклонное соблюдение основных прав и свобод человека и гражданина в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права; формирование единой правовой системы демократического государства».

24. Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации». Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://www.rg.ru/2006/07/29/informacia-dok.html>

25. Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ. Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://www.rg.ru/2006/07/29/personalninye-dannye->

обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»,<sup>26</sup> «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»,<sup>27</sup> содержащие более полное регулирование вопросов в указанных сферах.

Сходным образом сформирована правовая база еще одного государства-члена ОБСЕ, имеющего сходную с Беларусью правовую систему, - Республики Казахстан. В этой стране приняты Закон Республики Казахстан «О персональных данных и их защите»,<sup>28</sup> Закон Республики Казахстан «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц»<sup>29</sup>, в Законе «Об информатизации» выделен отдельный раздел, содержащий положения, относящиеся к регулированию доступа к электронным информационным ресурсам.

В рамках настоящего заключения эксперт считает необходимым сослаться на регулирование в обозначенных странах в качестве примеров, которые могут быть использованы для восполнения пробелов законодательства.

### **3. АНАЛИЗ ПРОЕКТА ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ О ВНЕСЕНИИ ДОПОЛНЕНИЙ И ИЗМЕНЕНИЙ В ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ «ОБ ИНФОРМАЦИИ, ИНФОРМАТИЗАЦИИ И ЗАЩИТЕ ИНФОРМАЦИИ»**

Анализируемый законопроект содержит 3 статьи, вносит изменения в 12 статей Закона Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» и дополняет закон двумя новыми статьями (18.1 и 22.1). Ниже приводятся комментарии, которые организованы, исходя из предложенного изменения регулирования отдельных правовых институтов. Аналитические материалы сопровождаются рекомендациями по улучшению содержания и текста законопроекта в соответствии с международными обязательствами Республики Беларусь, международными стандартами демократии и свободы информации, опыта стран ОБСЕ в регулировании сходных вопросов, в целях принятия применимого на практике и эффективного закона, обеспечивающего

---

dok.html.

26. Федеральный закон Российской Федерации от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://www.rg.ru/2009/02/13/dostup-dok.html>

27. Федеральный закон Российской Федерации от 22 декабря 2008 года № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации». Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://www.rg.ru/2008/12/26/sud-internet-dok.html>.

28. Закон Республики Казахстан от 21 мая 2013 года № 94-V «О персональных данных и их защите». Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31396226](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31396226).

29. Закон Республики Казахстан от 12 января 2007 года № 221-III «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц». Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30086115#pos=36;21](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30086115#pos=36;21)

защиту прав и свобод граждан Беларуси.

### 3.1. Общие замечания и комментарии

Несмотря на то, что информационное законодательство Республики Беларусь в целом гарантирует право на информацию, обеспечивая полноту, достоверность и своевременность предоставления такой информации государственными органами, как представляется, принцип свободы информации реализован законодательством недостаточно последовательно. Как действующий закон, так и предложенный законопроект не формулируют принцип информационной открытости органов власти. Важно отметить, что соответствующий потенциал в законодательстве есть: закон «Об информации, информатизации и защите информации» определяет информацию, доступ к которой не ограничен, как общедоступную и устанавливает перечень информации, которая не может быть изъята из категории общедоступной. Законопроект расширяет указанный перечень, тем самым, расширяя возможности реализации права на информацию.

Однако, законодательным гарантиям общедоступности информации не коррелирует ясно и недвусмысленно сформулированная обязанность органов власти распространять такую общедоступную информацию в проактивном режиме, за исключением опубликования перечня информации, прямо предусмотренного законом. Закон не формулирует принципа открытости информации, который бы состоял в обязанности органов власти раскрывать не только прямо предусмотренную законом информацию, но и любую общедоступную информацию, находящуюся в распоряжении соответствующих органов и относящуюся к их деятельности<sup>30</sup>.

Кроме того, закон содержит недостаточно императивные указания на необходимость предоставления общедоступной информации в ретроактивном режиме, т.е. по запросу заинтересованного лица (как правило, в нем говорится о том, что информация **может** предоставляться различными способами, а **не должна** быть предоставлена одним из способов).

Еще одно существенное замечание общего характера состоит в том, что и действующее законодательство Республики Беларусь и предложенный к рассмотрению проект закона исходят из того, что хотя базовое право на информацию гарантировано законом, порядок его реализации должен регламентироваться нормативными правовыми актами. Представляется, что в большей степени принципу свободы поиска информации соответствует подход, исходящий из того, что гражданин вправе сам определять форму и

30. Пример иного подхода можно обнаружить в Конвенции Совета Европы о доступе к официальным документам, которая в статье 10 предписывает органам власти «по собственной инициативе и в тех случаях, когда это оправдано, принимать необходимые меры по опубликованию официальных документов, которыми они располагают, в интересах повышения открытости и эффективности органов управления и содействия информированному вовлечению населения в дела, представляющие общий интерес».

порядок поиска информации, руководствуясь лишь базовыми минимальными требованиями, закрепленными непосредственно в законе, если только иное прямо не предусмотрено императивными нормами. Такой подход, к примеру, реализован в законодательстве Российской Федерации: пункт 2 статьи 7 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» формулирует следующее правило: в случае, если форма предоставления информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления не установлена, она может определяться запросом пользователя.

Анализируя составляющие института субъективного права на информацию, нельзя не отметить, что ни действующий закон, ни предлагаемые поправки, не формулируют принципа недопустимости выяснения причин запроса информации. Между тем, как европейское право, так и российское законодательство четко и недвусмысленно гарантируют право на получение информации вне зависимости от причин, по которым информация запрашивается.<sup>31</sup> Отсутствие этого принципа в законодательстве Республики Беларусь может привести к произвольному и необоснованному ограничению прав граждан правоприменительными органами.

Исходя из вышесказанного, представляется, что существенными гарантиями свободы информации могло бы стать закрепление в законодательстве принципа открытости (прозрачности) информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления (за исключением случаев, предусмотренных законом), с одной стороны, и формулирование права на информацию как возможности, в числе прочего, искать информацию любыми законными способами и обращаться за ней в любой удобной форме, если иное прямо не предусмотрено законодательством.

**Рекомендации:**

1. *Дополнить положения законопроекта, установив принцип открытости общедоступной информации, обеспечиваемый обязанностью органов власти способствовать распространению соответствующей информации.*
2. *Обеспечить дополнительные гарантии права граждан на информацию, установив право искать, в том числе запрашивать информацию любыми законными способами с выбором любой удобной формы, если иное прямо не предусмотрено законом.*

31. К примеру, часть 1 статьи 4 Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам гласит: «Лицо, запрашивающее официальный документ, не обязано указывать причины, по которым оно желает получить доступ к этому официальному документу». Российский закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» в статье 8 гарантирует право пользователя информации не обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, доступ к которой не ограничен.

3. *Предусмотреть законодательное закрепление принципа недопустимости требования от запрашивающего информацию лица подтверждения обоснованности такого запроса.*

### **3.2. Комментарии и предложения к положениям законопроекта, регулирующим защиту персональных данных**

Законопроект содержит ряд положений, уточняющих порядок использования персональных данных в информационных отношениях. Так, он включает категорию «персональные данные» в понятийный аппарат Закона «Об информации, информатизации и защите информации», а также устанавливает в качестве одной из целей защиты информации «сохранение и неразглашение информации о частной жизни физических лиц и персональных данных, содержащихся в информационных системах». Наконец, законопроект последовательно внедряет правило о получении в обязательном порядке письменного согласия лица на обработку его персональных данных, если иное прямо не предусмотрено законом.

Представляется обоснованным и необходимым включение в закон цели сохранения и неразглашения информации о частной жизни физических лиц и персональных данных. Она соответствует санкционированным статьей 19 МПГПП принципам допустимости ограничения права на информацию для защиты интересов третьих лиц.

Положительным аспектом законопроекта является и то, что им устанавливается обязательность получения письменного согласия лица на обработку его персональных данных, если иное не предусмотрено законом.

Однако необходимо отметить, что указанные поправки могут признаваться позитивными исключительно в контексте того, в Республике Беларусь не существует действующего полного регулирования вопросов, связанных с оборотом персональных данных. В условиях существования пробелов в законодательстве, уровень защиты персональных данных поневоле должен быть «завышенным», с тем, чтобы не допустить нарушения прав и свобод субъектов персональных данных. Предложенная законодателем мера может рассматриваться как временная и должна сохраняться до принятия законодательства о персональных данных<sup>32</sup>. Очевидно, что в условиях развития ИКТ, которое в частности, призван учитывать Закон РБ «Об информации, информатизации и защите информации» письменная форма согласия на обработку персональных данных не всегда может быть доступна, признаваться корректной, не чрезмерной и отвечающей требованиям защиты интересов гражданина.

32. При этом важно отметить, что до устранения пробела в правовом регулировании оборота персональных данных, не может применяться аналогия закона или права, так как в соответствии со статьей 72 Закона РБ «О нормативных правовых актов», аналогия не может быть использована «в случае привлечения к ответственности, ограничения прав и установления обязанностей».

Как пример подхода, отличающегося от предлагаемого регулирования, может быть приведен принцип, сформулированный в пункте 4 статьи 9 российского Федерального закона «О персональных данных». В соответствии с ним, письменное согласие на обработку персональных данных должно быть получено только в случаях, прямо предусмотренных законом, в остальных случаях соответствующие действия могут выполняться с согласия полученного в иных формах, позволяющих подтвердить факт соответствующего волеизъявления. Сходный принцип установлен и статьей 8 Закона Республики Казахстан «О персональных данных». Пункт 1 указанной статьи говорит о том, что «субъект или его законный представитель дает (отзывает) согласие на сбор, обработку персональных данных письменно или в форме электронного документа либо иным способом с применением элементов защитных действий, не противоречащих законодательству Республики Казахстан».

Что касается внесения в законопроект понятия «персональные данные» (п. 1 ст. 1 законопроекта), то в контексте предложенной дефиниции, такое действие является излишним, не находящимся в логике формирования законодательного массива Республики Беларусь и выхолащивающим смысл предлагаемого в отношении персональных данных регулирования в принципе. Указанное понятие уже присутствует в законодательном акте, а именно, в Законе Республики Беларусь «О регистре населения»<sup>33</sup>. Рассматриваемый законопроект не вводит каких-либо уточнений в значение термина «персональные данные», обусловленных целями регулирования информационных отношений, при этом дефиниция проекта незначительно отличается от той, которая приведена в законе «О регистре населения». Тем самым, в нарушение требований Закона РБ «О нормативных правовых актах» (статьи 9, 23, 32) к нормотворческой технике происходит «задвоение» нормативных положений, которое может привести к некорректному толкованию нормативных правовых актов.

При сохранении подхода, реализованного в проекте закона, категория «персональные данные» будет толковаться как относящаяся исключительно к регистру населения. При этом, так как закон «О регистре населения» является специальным по отношению к информационному, его положения будут иметь приоритет, то есть, по сути, с принятием предлагаемого законопроекта, регулирование персональных данных никак не измениться. Между тем, очевидно, что обработка таких данных осуществляется не только в целях формирования и наполнения регистра населения и осуществление такой деятельности требует полноценного правового регулирования в целях защиты прав и свобод субъектов персональных данных, а также законных интересов лиц, обрабатывающих персональные данные для достижения законных целей.

---

33. Закон Республики Беларусь № 418-3 от 21 июля 2008 года «О регистре населения». Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H10800418&p2={NRPA}>

**Рекомендации:**

1. *Исключить из законопроекта дефиницию категории «персональные данные» в предложенной формулировке. Проект должен включать формулировку, которая должна стать универсальной для всего информационного законодательства и использоваться в дальнейшем для формирования полноценной правовой базы регулирования отношений по поводу использования персональных данных.*
2. *Предусмотреть в статье 2 законопроекта в качестве поручения уполномоченным органам разработку и принятие закона «О персональных данных».*

**3.3. Комментарии и предложения к положениям законопроекта о служебной информации ограниченного распространения**

Законопроектом предлагается внести в Закон «Об информации, информатизации и защите информации» статью 18.1, устанавливающую основы регулирования режима служебной информации ограниченного распространения. Следует согласиться с разработчиками законопроекта, которые указывают в Пояснительной записке к проекту, что закрепление порядка отнесения информации к служебной информации ограниченного распространения на уровне подзаконного акта (изданного Правительством Республики Беларусь) не отвечает требованиям статьи 23 Конституции, в соответствии с которой права и свободы могут быть ограничены только в случаях, предусмотренных законом. Таким образом, внесение в закон положений о служебной информации ограниченного распространения приближает регулирование в этой области как к конституционным, так и международным стандартам (статья 19 МПГПП).

Также позитивным представляется то обстоятельство, что решение об отнесении информации к ограниченной принимается руководителем государственного органа. Это означает гарантию принятия взвешенного решения об ограничении доступа к информации, за которое несет ответственность конкретное должностное лицо. Риск произвольного и откровенного незаконного ограничения распространения информации в этом контексте отношении снижается.

Предложенное регулирование содержит базовые критерии для отнесения информации к категории служебной информации ограниченного распространения и предусматривает, что перечень сведений, относящихся к служебной информации, утверждается Советом Министров, доступ к такому перечню не может быть ограничен. Представляется, что такое указание должно содержаться не в специально вводимой в закон статье, а в перечне общедоступной информации, доступ к которой не может быть ограничен (статья 16 Закона «Об информации, информатизации и защите информации»).



Вместе с тем, регулирование рассматриваемого аспекта представляется не совсем полным, так как не позволяет установить баланс между гарантией права на информацию и защитой общественных и государственных интересов. Установив возможность признания информации ограниченной в распространении, законодатель не сформулировал те категории информации, которые не могут быть отнесены к категории служебной (по аналогичной логике, например, строится структура Закона РБ от 19 июля 2010 года № 170-3 «О государственных секретах»).

Очевидно, что помимо общего перечня общедоступной информации, в данном случае должен присутствовать также специальный перечень информации, которая не может быть ограничена при отнесении к категории служебной, но может быть отнесена, например, к категории государственного секрета. Например, структура органов, обеспечивающих национальную безопасность, может быть засекречена как государственный секрет, но информация о структуре иных органов власти не может быть отнесена к категории служебной информации ограниченного распространения. В этой связи представляется необходимым дополнить положения статьи 18.1, предлагаемой к внесению в законопроект, перечнем данных, которые не могут быть засекречены именно в качестве служебной информации.

**Рекомендации:**

1. *Перенести из статьи 18.1 в статью 16 Закона «Об информации, информатизации и защите информации» положение о том, что перечень информации, относящейся к служебной информации, не может быть ограничен в распространении.*
2. *Дополнить статью 18.1, установив перечень информации, которая не может быть ограничена в распространении в качестве служебной.*

**3.4. Комментарии и предложения к положениям законопроекта о составе общедоступной информации.**

Законопроектом предлагается расширить перечень информации, которая является общедоступной и не подлежит ограничению (путем внесения соответствующих изменений в статью 16 Закона «Об информации, информатизации и защите информации»). Расширение перечня общедоступной информации может рассматриваться позитивно, так как означает повышения уровня гарантий реализации права граждан Республики Беларусь на информацию.

Вместе с тем, как представляется, перечень общедоступной информации подлежит дополнительному расширению с учетом требований международных обязательств Республики Беларусь и требований национального законодательства.

В частности, статья 16 Закона «Об информации, информатизации и защите

информации» указывает на недопустимость, ограничения доступа к информации об экологической обстановке. Между тем, как указывалось выше, при описании обязательств, принятых Республикой Беларусь в рамках присоединения к Орхусской конвенции, состав экологической информации, которая должна быть предоставлена гражданам, является более объемным (во всяком случае, он сформулирован в международном договоре более подробно и четко, чем в национальном законодательстве). Представляется, что эффективное применение указанной Конвенции должно быть обеспечено путем принятия соответствующего национального законодательства, то есть, в конкретном случае – в виде уточнения перечня статьи 16.

Также представляется необходимым внесение в закон положений, в соответствии с которыми информация об использовании бюджетных средств (отчеты об исполнении бюджетов) не подлежала бы ограничению. Такое требование, как представляется, коррелирует содержанию положений статьи 135 Конституции Республики Беларусь. Заметим, что сходное регулирование присутствует и в законодательстве Российской Федерации: подпункт 3 пункта 4 статья 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и защите информации» предусматривает, среди прочего, недопустимость ограничения доступа к информации об использовании бюджетных средств.

**Рекомендации:**

1. *Расширить перечень общедоступной информации, содержащийся в статье 16 Закона «Об информации, информатизации и защите информации», включив в него полное описание экологической информации, как того требуют положения Орхусской Конвенции.*
2. *Расширить перечень общедоступной информации, содержащийся в статье 16 Закона «Об информации, информатизации и защите информации», включив в него информацию об исполнении бюджетов органами власти.*

**3.5. Комментарии и предложения к положениям законопроекта о предоставлении общедоступной информации на основании обращения.**

Рассматриваемым законопроектом скорректирован порядок предоставления информации по обращению (статья 21 Закона «Об информации, информатизации и защите информации»). В частности, законопроект закрепляет право на направление обращения и получения ответа на него в электронной форме, а также предусматривает основания для отказа в предоставлении информации.

Предложенное регулирование представляется:

- а) недостаточно четким и не позволяющим реализовать право на информацию надлежащим образом;

б) не скоординированным с действующим законодательством Республики Беларусь.

В отношении первого заявленного тезиса представляется возможным сформулировать следующие аргументы.

Во-первых, предложенная проектом редакция статьи 21 Закона «Об информации, информатизации и защите информации» говорит о том, что предоставление информации **может** осуществляться по обращению. Использование такой терминологии может быть истолковано правоприменительными органами как предполагающее усмотрение органов, предоставляющих информацию по обращению. Между тем, предоставление общедоступной информации является обязанностью, корреспондирующей праву требовать предоставления информации.

Во-вторых, основания для отказа в предоставлении информации сформулированы таким образом, что их применение может приводить к нарушению прав граждан на получение информации. В частности, законопроект предусматривает возможность отказать в предоставлении информации, если запрашиваемая информация опубликована в СМИ или иным способом размещена в публичных информационных ресурсах. Указанный подход не может быть признан позволяющим лицу реализовать право на получение информации, так как факт нахождения документа (информации) в публичном доступе не означает автоматическую возможность найти его. Органу, отвечающему на запрос, должно быть вменено в обязанность указать лицу, направившему запрос, непосредственно на тот источник информации, где она может быть получена.

Именно такой подход, обеспечивающий максимально эффективную реализацию права человека на доступ к информации, нашел в общеевропейских документах, а равно в согласованных документах государств – участников ОБСЕ. Например, уже упомянутая Конвенция Совета Европы о доступе к официальным документам в числе форм предоставления доступа к документам, указывает на возможность предоставить доступ к официальному документу, указав лицу, обратившемуся с запросом, на общедоступные альтернативные источники. В качестве примера национального регулирования можно привести Российскую Федерацию, где Пленум Верховного суда, разъясняя в своем постановлении «Об открытости и гласности судопроизводства и о доступе к информации о деятельности судов»<sup>34</sup> нижестоящим судам порядок применения Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», указал, что:

---

34. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 13 декабря 2012 года № 35 года Москва «Об открытости и гласности судопроизводства и о доступе к информации о деятельности судов». Текст документа доступен на русском языке в сети Интернет по адресу: <http://www.rg.ru/2012/12/19/otkritost-dok.html>.

«если запрашиваемая информация опубликована в средствах массовой информации и (или) размещена на официальных сайтах судов в сети Интернет, суды вправе не предоставлять такую информацию, а ограничиться указанием названия, даты выхода и номера средства массовой информации, в котором опубликована запрашиваемая информация, и (или) электронного адреса официального сайта с указанием страницы, на которой размещена запрашиваемая информация».

Второй пример отказа в предоставлении информации, сформулированного таким образом, что его применение может ущемлять право на информацию – случай, когда документы, копии которых запрошены, хотя и находятся в государственном органе, но принадлежат другому государственному органу. Представляется, что в таком случае должно быть произведено взаимодействие органов государственной власти, и копия документа должна быть предоставлена лицу, запросившему ее, без его обращения в какие-либо другие органы. Вопросы межведомственного взаимодействия не должны препятствовать реализации прав граждан на получение информации.

Наконец, законопроект включает открытый перечень оснований для отказа в предоставлении информации и указывает на то, что такие основания, а равно порядок подачи и рассмотрения обращений за получением общедоступной информации определяются законодательными актами Республики Беларусь. Принимая во внимание тот факт, что Закон РБ «Об обращениях граждан и юридических лиц» содержит регулирование всех обозначенных вопросов, в том числе и включает перечень оснований для оставления обращений без рассмотрения по существу, отличающийся от перечня предлагаемого законопроектом, можно сделать вывод о том, что предлагаемое регулирование вводит дополнительные основания для отказа в предоставлении информации, то есть устанавливает дополнительные ограничения права на информацию.

Содержание второго тезиса состоит в том, что законопроект не устанавливает никакого соотношения с Законом РБ «Об обращениях граждан и юридических лиц», поэтому толкование нормативных правовых актов будет коллизионным. Если предположить, что предлагаемый законопроект не совпадает по предмету регулирования с действующим законом об обращениях граждан, то его следует признать недостаточным для регулирования, так как он не устанавливает порядок взаимодействия лиц, запрашивающих информацию и лиц, ее предоставляющих, сроки предоставления информации, порядок обжалования решений об отказе предоставления информации и т.д.

**Рекомендации:**

1. Установить соотношение предлагаемого в проекте закона регулирования с уже существующим в действующих законодательных актах в целях недопущения ограничения права граждан на информацию. Если координация законодательных актов не будет произведена, представляется необходимым отказаться от предложенных для включения в статью 21 Закона формулировок, устанавливающих основания отказа от ответа на обращение с запросом информации.
2. Формулировки законопроекта, предусматривающие основания для отказа в предоставлении информации, должны быть скорректированы таким образом, чтобы не допустить нарушения права граждан на информацию в результате произвольного толкования его положений правоприменительными органами.

**3.6. Комментарии и предложения к положениям законопроекта о распространении общедоступной информации.**

Наиболее позитивными источниками обеспечения права на информацию граждан Республики Беларусь являются положения законопроекта, предусматривающие предоставление и распространение общедоступной информации о деятельности государственных органов. Законопроект дополняет действующий закон, включая в него такую форму предоставления возможности получения информации, как проведение открытых заседаний государственным органом, а также предусматривая обязательный минимальный объем информации, подлежащей распространению непосредственно в самом государственном органе и на его интернет сайте.

Признавая неоспоримый прогресс обозначенных дополнений законодательства, которые будут способствовать увеличению информационной прозрачности органов власти и реализации прав граждан на доступ к информации, эксперт, тем не менее, считает необходимым расширить перечень информации, подлежащей обязательному опубликованию. С высокой долей вероятности можно говорить о том, что расширение такого перечня потребует корректировки иных законодательных актов Республики Беларусь, однако, как представляется, такая работа необходима, так как в результате гласность и эффективность функционирования органов власти, а равно уровень доверия граждан к ним существенно возрастут с связи повышением уровня их открытости.

К информации, которую необходимо включить в состав публикуемой на Интернет сайте государственных органов рекомендуется включить:

- а) тексты нормативных правовых актов, принятых соответствующим органом (статья 64 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах»);
- б) проекты нормативных актов, разработанных таким органом (статьи 8, 43 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах»);

в) порядок поступления на государственную службу, объявления о проведении конкурса на занятие государственной должности в государственном органе (статья 28 Закона Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь»<sup>35</sup>)

г) официальные заявления, пресс-релизы, материалы пресс-конференций, справочные, статистические материалы (статья 36 Закона Республики Беларусь «О средствах массовой информации»<sup>36</sup>).

Помимо формирования списка информации обязательной для размещения на Интернет сайте государственного органа, в закон целесообразно внести некоторые базовые требования к качеству предоставления информации и ее своевременности. Информация должна размещаться в виде компьютерных файлов, совместимых с наиболее распространенными операционными системами и программным обеспечением, информация должна постоянно обновляться и поддерживаться в актуальном состоянии. Предпочтительно сформировать базовые принципы в законе, развивая их в подзаконном регулировании.

**Рекомендации:**

1. *Расширить перечень информации, обязательной к размещению на Интернет сайтах органов власти в соответствии с предложенными рекомендациями.*
2. *Предусмотреть в законе основные требования к форме представления и поддержанию актуальности информации об органах власти в Интернете.*

35. Закон Республики Беларусь от 14 июня 2003 года № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь». Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p2=2/953>

36. Закон Республики Беларусь от 17 июля 2008 года № 427-З «О средствах массовой информации». Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=h10800427&p2={NRPA}>

## **КОММЕНТАРИЙ К УКАЗУ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ «О ВНЕСЕНИИ ДОПОЛНЕНИЙ И ИЗМЕНЕНИЙ В НЕКОТОРЫЕ УКАЗЫ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ» ОТ 7 ОКТЯБРЯ 2013 ГОДА № 465**

Подготовлено Дмитрием Головановом, экспертом Института проблем информационного права (г. Москва), руководителем юридического департамента ОАО «ВебТВ» (г. Москва), по заказу Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации

2013

### **Содержание**

Резюме, краткое изложение рекомендаций

Введение

1. Международные стандарты в области права на информацию, включая требования к возможным ограничениям такого права

1.1. Значение свободы выражения мнения и права на информацию

1.2. Ограничения свободы выражения мнения и права на информацию

1.3. Регулирование деятельности СМИ

2. Анализ норм законодательства Республики Беларусь о свободе информации, печати и вещательной деятельности. Описание регулирования аналогичных правоотношений в других государствах участниках ОБСЕ

3. Анализ Указа Президента Республики Беларусь «О внесении дополнений и изменений в некоторые указы Президента Республики Беларусь» от 7 октября 2013 года № 465

3.1. Общие замечания и комментарии

3.2. Комментарии и предложения к положениям указа, регулиующим лицензирование вещания

3.3. Комментарии и предложения к положениям указа, регулиующим лицензирование полиграфической деятельности

### **РЕЗЮМЕ, КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ**

Проведя анализ положений предоставленного Указа «О внесении дополнений и изменений в некоторые указы Президента Республики Беларусь» от 7 октября 2013 года, которые могут затрагивать право на информацию, в контексте положений международных договоров, Конституции Республики Беларусь, действующего национального законодательства, а равно практики, существующей в других государствах - участниках ОБСЕ, эксперт приходит к следующему общему

заклучению. Предлагаемое регулирование в сфере лицензирования вещания формирует упорядоченную систему регулирования отношений в сфере оборота информации, используя инструменты, которые являются более традиционными для соответствующей сферы. Тем самым, с точки зрения использования инструментария, рассматриваемый нормативный акт создает условия для реализации прав граждан по сравнению с существовавшими до введения регулирования.

Основным недостатком рассматриваемого документа следует признать наличие положений, которые вводят несоразмерные ограничения свободы выражения мнения и права на информацию. Это, в особенности, относится к процедуре лицензирования полиграфической деятельности, сам факт существования которой не может быть признан соответствующим международным стандартам, а равно к отдельным аспектам лицензирования вещательной деятельности, существенно ограничивающим возможности реализации прав субъектов лицензирования.

Предложенные рекомендации направлены на изменение и дополнение документа в целях повышения уровня гарантий свободы массовой информации при регулировании прав и свобод человека и гражданина.

В качестве основных рекомендаций эксперт предлагает:

- Перейти к регулированию основных вопросов лицензирования отдельных видов деятельности законами Республики Беларусь с возможностью детального регулирования порядка реализации процедур законодательными актами, принятыми в развитие законов.
- Изъять из законодательства требование о подтверждении квалификации лица, ответственного за вещание. Они могут быть пересмотрены и установлены в обоснованном объеме; однако обязанность лица, ответственного за вещание, сдавать квалификационный экзамен лицензирующему органу должно быть отменено как создающее реальную и непосредственную угрозу реализации свободы выражения мнения и устанавливающее предпосылки для введения цензуры.
- Изъять из законодательства в качестве определения грубого нарушения законодательства, лицензионных требований и условий осуществление лицензируемой деятельности в целях, противоречащих интересам Республики Беларусь. Такое определение не может применяться, так как это создаст угрозу непропорционального и необоснованного ограничения свободы выражения мнения.



- Ввести в законодательство нормы, создающие полные и достаточные гарантии для свободы выражения мнения и распространения информации при осуществлении вещательной деятельности, а именно: установить фиксированный и насколько возможно максимально продолжительный срок действия лицензии, предусмотреть простую и прозрачную процедуру продления лицензии, заменить административный порядок приостановления и прекращения действия лицензии, судебным.
- Отказаться от лицензионной процедуры контроля за полиграфической деятельностью, ввести вместо нее обязательное уведомление полиграфическими организациями контролирующего органа об осуществлении соответствующей деятельности.

## ВВЕДЕНИЕ

Настоящее исследование содержит анализ Указа Президента Республики Беларусь «О внесении дополнений и изменений в некоторые указы Президента Республики Беларусь» (далее также именуемого «Указ») в контексте действующего конституционно-правового регулирования, законодательства о массовой информации,<sup>1</sup> а также международных норм о свободе выражения мнений и возможных случаях ограничения такой свободы, а равно практики, существующей в других государствах - участниках ОБСЕ.

Рассматриваемый указ был принят в рамках реформы законодательства о вещании, а также об осуществлении полиграфической и издательской деятельности. Появлению нормативного акта предшествовало принятие закона «Об издательском деле в Республике Беларусь» от 29 декабря 2012 года.

Указ, таким образом, является одним из источников права, определяющих реализацию гражданами Республики Беларусь права на информацию в части изготовления печатной информационной продукции и распространения массовой информации посредством вещания.

Раздел 1 настоящего исследования посвящен международным обязательствам Республики Беларусь в области прав человека, в нем также излагаются международные стандарты, касающиеся права на информацию, а также рассматриваются вопросы ограничения обозначенного права в целях защиты иных ценностей.

Указанные стандарты установлены в международном праве, в том числе в Международном пакте о гражданских и политических правах, в различных

1. Исследовались тексты законов, нормативно-правовых актов Республики Беларусь и Указа на русском языке.

соглашениях и решениях, принятых в рамках ОБСЕ и ООН, стороной которых является Беларусь. Они содержатся в рекомендательных актах международных организаций и их уполномоченных органов, решениях международных судов по правам человека, в заявлениях представителей международных органов и организаций, а также в конституционном праве в части исследования вопросов свободы выражения мнения.

В разделе 2 исследования проведено исследование действующего законодательства Республики Беларусь на предмет регулирования свободы поиска, распространения и получения массовой информации, а равно приводятся примеры практики регулирования сходных правоотношений в государствах-участниках ОБСЕ.

В разделе 3 содержится анализ положений указа с учетом вышеуказанных стандартов, места указа в структуре законодательства Республики Беларусь, и изложены замечания в отношении этого документа. Рекомендации раздела основаны на принципах международного права, практике государств-участников ОБСЕ, учитывают систему конституционно-правового регулирования массово-информационных отношений Республики Беларусь и содержат предложения по совершенствованию нормативного правового акта.

## **1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ ПРАВА НА ИНФОРМАЦИЮ, ВКЛЮЧАЯ ТРЕБОВАНИЯ К ВОЗМОЖНЫМ ОГРАНИЧЕНИЯМ ТАКОГО ПРАВА**

### **1.1. Значение свободы выражения мнения и права на информацию**

Право на свободу выражения мнения признается одним из важнейших прав человека. Оно имеет основополагающее значение для функционирования демократии, является необходимым условием осуществления других прав и само по себе представляет неотъемлемую составляющую человеческого достоинства. Всеобщая декларация прав человека (далее именуемая «ВДПЧ»),<sup>2</sup> основополагающий документ о правах человека, принятый Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в 1948 году, в статье 19 защищает право на информацию следующим образом:

«Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ».

2. Всеобщая декларация прав человека. Принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года, См. полный официальный текст на русском языке на сайте ООН: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declhr.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml)

Международный пакт о гражданских и политических правах (далее именуемый «МПГПП»)<sup>3</sup> – договор, имеющий обязательную юридическую силу, ратифицированный Республикой Беларусь и вступивший в силу для республики 03 января 1976 года,<sup>4</sup> гарантирует право на информацию в формулировке, весьма близкой к ВДПЧ, также в статье 19:

- «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.
3. 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:
  - а) для уважения прав и репутации других лиц;
  - б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения».

Статья 8 Конституции Республики Беларусь включает международно-правовые обязательства в систему национального права:

«Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства».

Часть 3 указанной статьи говорит о том, что:

«Не допускается заключение международных договоров, которые противоречат Конституции»

Статья 21 основного закона Республики Беларусь провозглашает следующее:

«Государство гарантирует права и свободы граждан Беларуси, закрепленные в Конституции, законах и предусмотренные международными обязательствами государства».

В соответствии со статьей 7 Закона Республики Беларусь «О нормативных

---

3. Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. Вступил в силу 23 марта 1976 года. См. полный официальный текст на русском языке на сайте ООН: <http://www.un.org/russian/document/convents/racpol.htm>.

4. Ратифицирован Указом Президиума Верховного Совета Республики Беларусь от 5 октября 1973 года «О ратификации Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Международного пакта о гражданских и политических правах».

правовых актах Республики Беларусь»,<sup>5</sup> одним из принципов нормотворческой деятельности в Республике является приоритет общепризнанных принципов международного права. Статья 20 обозначенного закона включает нормы международного права в состав законодательства Республики Беларусь. Такие нормы применяются непосредственно, если из положений международных актов не следует, что для их применения необходимо принятие национальных законодательных актов.

Закон Республики Беларусь «О средствах массовой информации»<sup>6</sup> в статье 2 устанавливает правило приоритета международных договоров республики, которые подлежат применению, если их положения противоречат обозначенному закону.

Свобода выражения мнения гарантируется и различными документами ОБСЕ, согласие с которыми выразила Беларусь, став государством-участником организации 30 января 1992 года, такими как Заключительный акт общеевропейского совещания в Хельсинки,<sup>7</sup> Заключительный документ копенгагенского совещания Конференции ОБСЕ по человеческому измерению,<sup>8</sup> Парижская хартия, согласованная в 1990 году,<sup>9</sup> Декларация встречи на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Стамбуле.<sup>10</sup>

Парижская хартия, в частности, гласит:

«Демократия является наилучшей гарантией свободы выражения своего мнения, терпимости по отношению ко всем группам в обществе и равенства возможностей для каждого человека... Мы подтверждаем, что без какой-либо дискриминации каждый человек имеет право на свободу мысли, совести, религии и убеждений, свободу выражения своего мнения, свободу ассоциации и мирных собраний, свободу передвижения (...)».

Аналогичное заявление содержится в Стамбульской хартии европейской

5. Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 года № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H10000361>

6. Закон Республики Беларусь от 17 июля 2008 года № 427-З «О средствах массовой информации». Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=h10800427&p2={NRPA}>

7. Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хельсинки, 1 август 1975 года. Текст акта доступен на русском языке на сайте ОБСЕ по адресу: <http://www.osce.org/ru/mc/39505?download=true>.

8. Копенгагенское совещание Конференции ОБСЕ по человеческому измерению, июнь 1990 года. См., в частности, пункты 9.1 и 10.1, 10.2. Документ доступен на русском языке на сайте ОБСЕ по адресу: <http://www.osce.org/node/14305>

9. Парижская хартия для новой Европы. Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ, ноябрь 1990 года. См. на русском яз. на сайте ОБСЕ: <http://www.osce.org/node/39520>.

10. Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Стамбуле, 1999 год, пункт 27. См. также пункт 26 Хартии европейской безопасности, принятой на той же встрече. Текст на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://kze.docdat.com/docs/407/index-474747.html>

безопасности ОБСЕ:

Мы [государства-участники] вновь подтверждаем значение независимых средств массовой информации и свободного потока информации, а также доступа общественности к информации. Мы обязуемся принять все необходимые меры для обеспечения основных условий для функционирования свободных и независимых СМИ и беспрепятственного трансграничного и внутригосударственного потока информации, который мы рассматриваем как существенную составляющую любого демократического, свободного и открытого общества

Московское совещание Конференции ОБСЕ по человеческому измерению согласилось с тем, что «независимые СМИ являются неотъемлемой частью свободного и открытого общества и подотчетных систем управления и имеют особое значение для защиты прав человека и основных свобод», а также что любые ограничения права на свободу выражения мнений должны устанавливаться «в соответствии с международными нормами».<sup>11</sup>

Итоговый документ Венской встречи 1986 представителей государств-участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшейся на основе положений Заключительного акта, относящихся к дальнейшим шагам после Совещания,<sup>12</sup> в частности, провозглашает следующие принципы обеспечения государствами права на информацию:

«(34) Они <Государства-участники> будут продолжать прилагать усилия с целью содействовать постоянному расширению знаний и пониманию жизни в их государствах, тем самым способствуя росту доверия между их народами.

Они будут предпринимать дальнейшие усилия для облегчения более свободного и широкого распространения всех форм информации, поощрения сотрудничества в области информации и улучшения условий работы журналистов.

В этой связи и согласно Международному пакту о гражданских и политических правах, Всеобщей декларации прав человека и их соответствующим международным обязательствам относительно поиска, получения и распространения всех форм информации они будут обеспечивать, чтобы отдельные лица могли свободно выбирать свои

11. См. на русском яз. на сайте Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: <http://www.osce.org/node/14314>.

12. Итоговый документ Венской встречи 1986 года представителей государств-участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшейся на основе положений Заключительного акта, относящихся к дальнейшим шагам после Совещания. Выдержки из документа доступны на русском языке в сети Интернет по адресу: <http://www.legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14744>

источники информации. В этом контексте они будут

(...)

– разрешать отдельным лицам, учреждениям и организациям при уважении прав на интеллектуальную собственность, включая авторское право, получать, обладать, воспроизводить и распространять информационные материалы всякого рода.

С этой целью они будут устранять любые ограничения, не совместимые с вышеупомянутыми обязательствами по международному праву и международными обязательствами

(35) Они будут использовать все возможности, предоставляемые современными средствами связи, включая кабельную и спутниковую, для обеспечения более свободного и более широкого распространения всех форм информации. Они будут также поощрять сотрудничество и обмена между их соответствующими учреждениями, организациями и техническими экспертами и работать в направлении гармонизации технических стандартов и норм. Они будут учитывать воздействие этих современных средств связи на их средства массовой информации.

Международные организации, их органы и международные суды ясно указывают, что право на информацию является одним из важнейших прав человека. На своей самой первой сессии в 1946 году Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла резолюцию 59 (I),<sup>13</sup> которая, касаясь свободы информации, гласит:

«Свобода информации является фундаментальным правом человека и критерием всех остальных свобод, которым посвящена деятельность Организации Объединенных Наций».

Под свободой информации в этой и во всех последующих резолюциях высший орган ООН понимал «право повсеместно и беспрепятственно передавать и опубликовывать информационные сведения» во имя мира и мирового прогресса. Основным принципом свободы информации с точки зрения этой резолюции ООН является «обязанность стремиться к выявлению объективных фактов и к распространению информации без злостных намерений».

Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека – орган,

13. Организация Объединенных Наций. Шестьдесят пятое пленарное заседание, 14 декабря 1946 года. Официальный текст на русском языке опубликован на сайте ООН по адресу: [http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/RES/59\(I\)&Lang=R&Area=RESOLUTION](http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/RES/59(I)&Lang=R&Area=RESOLUTION)

созданный в качестве вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи для осуществления надзора за соблюдением МПГПП, – определил:

«Право на свободу выражения мнения имеет важнейшее значение в любом демократическом обществе».<sup>14</sup>

Сходная с формулировками МПГПП трактовка свободы выражения мнения сформулирована в части 1 статьи 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод:

Каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ. Настоящая статья не препятствует государствам осуществлять лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий.

Значение свободы выражения мнения получает свою оценку в прецедентных решениях судов и трибуналов по правам человека. Европейский суд по правам человека, например, подчеркнул в одном из своих решений, что «[с]вобода выражения мнения является одной из основных составляющих [демократического] общества и необходимым условием для его прогресса, а также для развития каждого человека».<sup>15</sup>

Как отмечается в этом положении, свобода выражения мнения имеет основополагающее значение как сама по себе, так и в качестве основы для всех других прав человека. Полноценная демократия возможна только в обществах, где допускается и гарантируется свободный поток информации и идей. Помимо этого, свобода выражения мнения имеет решающее значение для выявления и изобличения нарушений прав человека и борьбы с такими нарушениями.

Гарантия свободы выражения мнения особенно важна применительно к средствам массовой информации. Европейский суд по правам человека неизменно подчеркивает «исключительную роль» прессы в правовом государстве. В соответствии с позицией Суда:

«Свобода печати дает общественности непревзойденный инструмент, позволяющий ей знакомиться со своими политическими лидерами и получать представление об их идеях и позициях. В частности, она позволяет политикам

14. Дело «Дэ Хун Пак против Республики Кореи» (Tae-Hoon Park v. Republic of Korea, 20 October 1998, Communication No. 628/1995, para. 10.3).

15. Дело «Хендисайд против Соединенного Королевства» (Handyside v. the United Kingdom, 7 December 1976, Application No. 5493/72, para. 49). Текст решения на английском языке доступен на сайте Европейского суда по правам человека по адресу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57499>.

размышлять и высказывать свою точку зрения по вопросам, заботящим общественное мнение; таким образом, все получают возможность участвовать в свободной политической дискуссии, которая находится в самом центре концепции демократического общества».<sup>16</sup>

К тому же свободные СМИ, как подчеркивал Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека, играют существенную роль в политическом процессе:

«[С]вободный обмен информацией и мнениями по государственным и политическим вопросам между гражданами, кандидатами и избранными представителями имеет исключительно важное значение. Это предполагает свободную печать и другие СМИ, имеющие возможность высказываться по вопросам общественной значимости без цензуры или ограничений и информировать общественное мнение».<sup>17</sup>

В свою очередь, Межамериканский суд по правам человека констатировал:

«Именно средства массовой информации претворяют в жизнь свободу выражения мнения». Европейский суд по правам человека также заявлял, что на СМИ лежит обязанность распространения информации и идей, касающихся всех сфер общественных интересов:

Хотя пресса и не должна преступать границы, установленные для [защиты интересов, изложенных в статье 10(2)]... на нее, тем не менее, возложена миссия по распространению информации и идей, представляющих общественный интерес; если на прессе лежит задача распространять такую информацию и идеи, то общественность, со своей стороны, имеет право на их получение. В противном случае пресса не смогла бы выполнять свою основную функцию «сторожевого пса общественных интересов».<sup>18</sup>

## 1.2. Ограничения свободы выражения мнения и права на информацию

Право на свободу выражения мнения не является абсолютным: в определенных обстоятельствах оно может подвергаться ограничениям. Однако в силу основополагающего, фундаментального характера этого права ограничения должны быть точными и формально определенными в соответствии с принципами правового государства. Более того, ограничения должны преследовать

16. Постановление по делу “Торгерсон против Исландии” (Thorgerirson v. Iceland, 25 June 1992, Application No. 13778/88, para. 63). Текст постановления на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: [http://mmdc.ru/praktika\\_evropejskogo\\_suda/praktika\\_po\\_st10\\_evropejskoj\\_konvencii/europ\\_practice83/](http://mmdc.ru/praktika_evropejskogo_suda/praktika_po_st10_evropejskoj_konvencii/europ_practice83/).

17. Замечание общего порядка № 25 Комитета Организации Объединенных Наций по правам человека, 12 июля 1996 года.

18. См. дело “Кастеллс против Испании” (Castells v. Spain, note 25), параграф 43. Текст постановления по делу на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: [http://europeanourt.ru/uploads/ECHR\\_Castells\\_v\\_Spain\\_23\\_04\\_1992.pdf](http://europeanourt.ru/uploads/ECHR_Castells_v_Spain_23_04_1992.pdf).



определенные законодательно цели; право на свободу выражения мнения не может быть ограничено только из-за того, что какое-то конкретное заявление или выражение рассматривается как оскорбительное или потому, что оно подвергает сомнению признанные догмы. Европейский суд по правам человека подчеркнул, что именно такие заявления достойны защиты:

«[Свобода выражения мнения] применима не только к «информации» или «идеям», которые встречаются благосклонно или рассматриваются как безобидные либо нейтральные, но и в отношении тех, которые задевают, шокируют или беспокоят государство или какую-либо часть населения. Таковы требования плюрализма, терпимости и либерализма, без которых нет «демократического общества».<sup>19</sup>

В статье 19(3) МПГПП установлены четкие пределы, в которых допустимы законные ограничения права на информацию. Она гласит:

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:

- а) для уважения прав и репутации других лиц;
- б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Вмешательство должно преследовать одну из целей, перечисленных в статье 19(3); этот перечень является исчерпывающим, и, следовательно, любое иное вмешательство представляет собой нарушение статьи 19. Вмешательство должно быть «необходимым» для достижения одной из этих целей. Слово «необходимый» в данном контексте имеет особое значение. Оно означает, что для вмешательства должна существовать «насуточная общественная потребность»<sup>20</sup>; что причины, приводимые государством в качестве обоснования вмешательства, должны быть «относящимися к делу и достаточными» и что государство должно показать, что вмешательство соразмерно преследуемой цели. Любая оценка необходимости того или иного ограничения должна основываться на объективных факторах.<sup>21</sup> Как заявил Комитет по правам человека, «требование о необходимости предполагает наличие элемента соразмерности в том смысле, что масштаб ограничения

19. Дело «Кастеллс против Испании», параграф 42.

20. См., например, решение Европейского Суда по правам человека по делу «Хрико против Словакии» (Hrico v. Slovakia, 27 July 2004, Application No. 41498/99, para. 40). Текст решения на английском языке доступен на Интернет-сайте Европейского суда по правам человека по адресу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-61930>.

21. См. Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах Документ ООН E/CN.4/1985/4, Приложение (1985). Текст документа доступен на русском языке в сети Интернет по адресу: <http://law.delovoirim.kz/laws/view/126>.

свободы выражения мнения должен быть соразмерным с той ценностью, на защиту которой направлено данное ограничение».<sup>22</sup>

Статья 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (часть 2) гласит: «Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия».

Это положение интерпретируется как устанавливающее тройственный критерий, требующий, чтобы любые ограничения свободы выражения мнения были 1) предписаны законом, 2) преследовали законную цель и 3) были необходимыми в демократическом обществе.

В числе прочего означает, что расплывчатые или нечетко сформулированные ограничения или ограничения, оставляющие чрезмерную свободу действий для исполнительной власти, несовместимы с правом на свободу выражения мнения. В случае, если законодательная норма сформулирована таким образом, что субъект правоотношений не может четко предвидеть юридических последствий его действий в рамках урегулированных отношений, положение даже принятого в установленном порядке нормативного акта не будет признано Европейским Судом по правам человека соответствующим требованиям конвенции.

Необходимо отметить, что Конституция Республики Беларусь также устанавливает критерии ограничения прав и свобод человека и гражданина, в целом, соответствующие принципам международного права. Основной закон в статье 23 устанавливает принцип, в соответствии с которым «ограничение прав и свобод личности допускается только в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц».

Статья 34 Конституции, гарантирующей право на свободу информации, устанавливается возможность ограничения этого права законодательством «в целях защиты чести, достоинства, личной и семейной жизни граждан и полного осуществления ими своих прав».

---

22. Решение Комитета ООН по правам человека по делу «Рафаэль Маркиш ди Мораиш против Анголы» (note 31, para. 6.8).

### 1.3. Регулирование деятельности СМИ

Для защиты права на свободу выражения мнения крайне важно, чтобы СМИ имели возможность осуществлять свою деятельность вне зависимости от государственного контроля. Это обеспечивает их функционирование в качестве «сторожевого пса демократии» и доступ населения к широкому спектру мнений, особенно по вопросам, затрагивающим общественные интересы. Таким образом, первоочередной целью регулирования деятельности средств массовой информации должно быть содействие развитию независимых и плюралистических СМИ, обеспечивающее тем самым осуществление права населения получать информацию из разнообразных источников.

Статья 2 МПГПП возлагает на государства обязанность «принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте». Это означает, что от государств требуется не только воздерживаться от нарушения прав, но и принимать позитивные меры для обеспечения уважения прав, в том числе права на свободу выражения мнения. Государства обязаны создавать условия, в которых могут процветать разнообразные, независимые средства массовой информации, удовлетворяющие право граждан на информацию.

Важный аспект позитивных обязательств государств по содействию свободе выражения мнения и свободе средств массовой информации состоит в необходимости развития плюрализма внутри СМИ и обеспечения равного доступа к СМИ для всех.

Рекомендация № R (99) 1 Комитета Министров Совета Европы государствам-участникам относительно мер по стимулированию плюрализма в средствах массовой информации содержит следующие ориентиры для стран участников Совета Европы в отношении поддержания содержательного разнообразия средств массовой информации:

#### «1. Общий принцип

Государства-участники должны рассмотреть возможные меры, призванные обеспечить доступность для населения разнообразия содержания средств массовой информации, отражающего различные политические и культурные взгляды. При этом они должны помнить о важности гарантирования редакционной независимости средств массовой информации и о той ценности, которую наравне с этим могут иметь меры, принятые самими средствами массовой информации на добровольной основе.

#### 2. Сектор вещательных средств массовой информации

Там, где это уместно и выполнимо, государства-участники должны рассмотреть вопрос принятия мер, призванных стимулировать создание

и передачу вещательными организациями разнообразного содержания. Такой мерой может стать, например, включение в лицензию на вещание требования о том, что вещатель должен производить или заказывать у независимых производителей определенный объем оригинальных программ, особенно программ новостей или текущих событий.

Кроме того, при определенных обстоятельствах, таких как занятие вещателем доминирующего положения на конкретной территории, государства-участники могут предусмотреть договоренности о совместном использовании частоты для обеспечения доступа к эфиру других вещателей.

Государства-участники должны изучить вопрос принятия правил, направленных на сохранение плюралистического местного радиовещательного и телевизионного ландшафта. При этом особое внимание следует уделять обеспечению того, чтобы сетевая деятельность, понимаемая как централизованное предоставление программ и связанных с этим услуг, не подвергала опасности плюрализм».

Европейский суд по правам человека отмечал: «[Распространение] информации и идей, представляющих всеобщий интерес и которые общественность вправе получать ... не может быть успешно осуществлена без плюрализма, высшим гарантом которого выступает государство. Это вдвойне справедливо в отношении аудиовизуальных средств информации, чьи программы имеют широкое распространение».<sup>23</sup>

Межамериканский суд по правам человека заявил, что свобода выражения мнения требует, чтобы «средства распространения информации были потенциально открыты для всех без какой-либо дискриминации или, точнее, что не должно быть лиц и групп, лишенных доступа к таким средствам».<sup>24</sup>

Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека подчеркнул роль плюралистических СМИ в процессе национального строительства, отметив, что попытки принудить СМИ к пропаганде «национального единства» нарушают право на свободу выражения мнения:

«Законная задача защиты и, фактически, укрепления национального единства в сложной политической ситуации не может быть решена попытками заглушить голоса тех, кто отстаивает принципы многопартийной демократии и права человека».<sup>25</sup>

23. Постановление по делу «Информационсферайн Лентиа и другие против Австрии» (Informationsverein Lentia and Others v. Austria, 24 November 1993, Application Nos. 13914/88 and 15041/89, para. 38). Текст постановления на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: [http://mmdc.ru/praktika\\_evropejskogo\\_suda/praktika\\_po\\_st10\\_evropejskoj\\_konvencii/euror\\_practice79/](http://mmdc.ru/praktika_evropejskogo_suda/praktika_po_st10_evropejskoj_konvencii/euror_practice79/)

24. «Рафаэль Маркиш ди Мораиш против Анголы» (note 31, para. 6.8)

25. Дело «Муконг против Камеруна» (Mukong v. Cameroon, 21 July 1994, Communication No. 458/1991, para. 9.7).

Обязательство содействовать развитию плюрализма также подразумевает, что не должно существовать законодательных ограничений для тех, кто занимается журналистикой, и что системы лицензирования или регистрации для независимых журналистов несовместимы с правом на свободу выражения мнения. В Совместной декларации, с которой выступили в декабре 2003 года Специальный докладчик Организации Объединенных Наций по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представитель ОБСЕ по вопросу свободы СМИ и Специальный докладчик ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения, отмечается:

«К независимым журналистам не должно предъявляться требование о лицензировании или регистрации».<sup>26</sup>

Аналогичным образом, три специальных представителя по вопросу о праве на свободу выражения мнения выступили с осуждением системы регистрации средств массовой информации, поскольку она легко может стать объектом злоупотреблений в целях подавления свободы СМИ. Та же Совместная декларация 2003 года гласит:

«Требование о специальной регистрации, предъявляемое к печатным СМИ, является излишним, ведет к злоупотреблениям и должно быть отменено. В первую очередь вызывают сомнение системы регистрации, допускающие отказ в регистрации по собственному усмотрению, в которых предусмотрены материально-правовые условия в отношении печатных СМИ или которые контролируются органами, зависимыми от государственной власти».

Общепризнанным является принцип, в соответствии с которым любые государственные органы, наделенные полномочиями по регулированию в области СМИ или телекоммуникаций, должны быть полностью независимы от правительства и защищены от вмешательства со стороны политических и бизнес кругов. В противном случае система регулирования СМИ легко может стать предметом злоупотребления в политических или коммерческих целях. Три специальных представителя в упомянутой декларации отмечали:

«Все государственные органы, осуществляющие официальные полномочия по регулированию СМИ, должны быть защищены от вмешательства, особенно политического или экономического характера, в том числе

26. Совместная декларация Специального докладчика Организации Объединенных Наций по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представителя ОБСЕ по вопросу свободы СМИ и Специального докладчика ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения (Joint Declaration by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression), 18 декабря 2003 года, см. на сайте Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: <http://www.osce.org/ru/fom/78310>.

посредством порядка назначения его членов, который должен быть прозрачным, открытым для участия общественности и не контролируемым какой-либо конкретной политической партией».

Более развернуто принципы формирования и деятельности регулирующих органов в сфере телерадиовещания были сформулированы Комитетом Министров Совета Европы в Рекомендации «О независимости и функциях регулирующих органов в вещательном секторе».<sup>27</sup>

В обозначенном документе Комитет рекомендовал странам-участникам Совета Европы, в частности, «включить в свое законодательство положения, а в программы действий — мероприятия, возлагающие на регулирующие органы в вещательном секторе полномочия, позволяющие им выполнять свои задачи, как предписано национальным законодательством, — эффективным, независимым и прозрачным способом, в соответствии с принципами, изложенными в приложении к данной рекомендации»

Принципы, приложенные к Рекомендации, исходят из следующих постулатов:

«3. Правила, регламентирующие регулирующие органы в вещательном секторе, в особенности их состав, являются ключевым элементом их независимости. Поэтому они должны быть сформулированы таким образом, чтобы защитить регулирующие органы от любого вмешательства, особенно со стороны политических сил или экономических интересов.

4. С этой целью должны быть определены особые правила в отношении возможного конфликта интересов, чтобы не допустить того, что:

- регулирующие органы находятся под влиянием политической власти;
- члены регулирующих органов осуществляют деятельность или имеют интересы в предприятиях или иных организациях в секторе СМИ и близких к нему секторах, которые могут привести к конфликту интересов в связи с их членством в регулирующем органе.

5. Кроме того, правила должны гарантировать, что члены этих органов:

- назначаются демократическим и прозрачным образом;
- не могут получать никаких поручений или инструкций от какого бы то ни было лица или органа;
- не делают никаких заявлений и не предпринимая никаких действий, способных нанести ущерб независимости их деятельности, а также не извлекают из нее никакой выгоды.

27. Рекомендация Комитета Министров Совета Европы Rec (2000) 23 «О независимости и функциях регулирующих органов в вещательном секторе» от 20 декабря 2000 года. Текст рекомендации на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/Translations/Russian/Rec\(2000\)023&ExpMem\\_ru.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/Translations/Russian/Rec(2000)023&ExpMem_ru.pdf).

...

13. Одной из основных задач регулирующих органов в вещательном секторе обычно является выдача лицензий на вещание. В законодательстве должны быть четко определены основные условия и критерии выдачи и продления лицензий на вещание.

14. Положения, касающиеся порядка лицензирования вещания, должны быть ясными и точными, и должны применяться на основе открытости, прозрачности и непредвзятости. Решения, принимаемые в этом контексте регулируемыми органами, подлежат в соответствующей мере преданию гласности.

...

27. Все принимаемые регулируемыми органами решения и постановления должны быть:

- должным образом аргументированы, в соответствии с национальным законодательством;
- открыты для пересмотра со стороны компетентных органов в соответствии с национальным законодательством;
- сделаны доступными для общественности».

Основными условиями осуществления лицензирования телерадиовещания как фактора развития свободы массовой информации признаются:

- 1) беспристрастность, компетентность и неприменение критериев политического характера национальными лицензирующими органами;
- 2) их независимость от институтов государственной власти и подотчётность гражданскому обществу;
- 3) предсказуемость правил получения лицензии, гласность процедуры лицензирования и контроля, учёт интересов аудитории;
- 4) долговременный характер действия лицензий, выдаваемых органом.

## **2. АНАЛИЗ НОРМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ О СВОБОДЕ ИНФОРМАЦИИ, ПЕЧАТИ И ВЕЩАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ. ОПИСАНИЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ АНАЛОГИЧНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В ДРУГИХ ГОСУДАРСТВАХ УЧАСТНИКАХ ОБСЕ**

Национальное законодательство Республики Беларусь об информации включает конституционные нормы, находящие развитие в отраслевых актах законодательства Республики.

Так, статья 33 Конституции провозглашает:

«Каждому гарантируется свобода мнений, убеждений и их свободное выражение.

Никто не может быть принужден к выражению своих убеждений или отказу от них

Монополизация средств массовой информации государством, общественными объединениями или отдельными гражданами, а также цензура не допускаются.».

Статья 34 Конституции гарантирует гражданам Республики Беларусь:

«право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды.

Государственные органы, общественные объединения, должностные лица обязаны предоставить гражданину Республики Беларусь возможность ознакомиться с материалами, затрагивающими его права и законные интересы».

Общие гарантии права на информацию, установленные Конституцией Республики Беларусь, находят отражение в законодательстве о средствах массовой информации.

Так, статья 5 Закона «О средствах массовой информации» гарантирует каждому свободу мнений, убеждений и их свободное выражение. Статья 7 Закона усиливает гарантии, указывая, что незаконное ограничение свободы массовой информации не допускается, в том числе, если такое ограничение выражается, в том числе, в:

осуществлении цензуры массовой информации;

вмешательстве в сферу профессиональной самостоятельности юридического лица, на которое возложены функции редакции средства массовой информации;

в приостановлении или прекращении выпуска средства массовой информации с нарушением требований законодательства Республики Беларусь;

в принуждении журналиста средства массовой информации к распространению либо отказу от распространения информации;

в нарушении прав журналиста средства массовой информации.

Закон РБ «О средствах массовой информации» не регулирует вопросы лицензирования вещания, делая отсылку к соответствующему отраслевому



законодательству.<sup>28</sup> Статья 17 Закона лишь косвенно затрагивает указанные вопросы, предусматривая, что распространение продукции средства массовой информации осуществляется в соответствии с законодательством Республики Беларусь юридическим лицом, на которое возложены функции редакции средства массовой информации, либо на основании договора, заключенного им в установленном порядке с распространителем продукции средства массовой информации.

Статья 24 Закона, которая называется «Порядок осуществления телевизионного вещания и радиовещания», предусматривает следующие правила, в отношении технических средств, используемых в вещании:

- «1. Телевизионное вещание и радиовещание осуществляются посредством использования собственных или арендуемых средств электросвязи.
2. Правила ввоза, приобретения и эксплуатации средств электросвязи, в том числе спутниковых, применяемых телевизионными и радиовещательными средствами массовой информации, устанавливаются законодательством Республики Беларусь».

Аналогичным образом не решается в Законе «О средствах массовой информации» вопрос лицензирования изготовления и распространения печатных изданий.

Процедуры лицензирования устанавливаются специализированным актом, консолидирующим все правила, касающиеся тех видов деятельности, для осуществления которых необходимо получение специального разрешения. Таким актом является Положение о лицензировании отдельных видов деятельности, утвержденное Указом Президента Республики Беларусь от 01 сентября 2010 года № 450 «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее именуемое «Положение», «Положение о лицензировании»). Целями принятия Положения в соответствии с его преамбулой являются деbüroкратизации деятельности государственных органов, улучшение предпринимательского и инвестиционного климата в стране, а также упрощение процедур лицензирования отдельных видов деятельности.

Положение может быть разделено на две части: нормы общего характера, которые устанавливают процедуры лицензирования, обязательные для всех субъектов лицензируемой деятельности, и специальные положения, относящиеся к конкретным видам деятельности. Именно последние были подвергнуты корректировке в рамках принятия рассматриваемого нормативного акта, которым были добавлены главы о лицензировании вещательной и полиграфической деятельности.

28. Закон «О средствах массовой информации» следует нормативному предписанию Положения о лицензировании отдельных видов деятельности, которое в пункте 12 главы 1 устанавливает, что в нормативных правовых актах, не регулирующих вопросы лицензирования в целом, как правило, не должны содержаться нормы, определяющие его порядок и условия.

Исходя из общей части указанного Положения лицензирование осуществляется на основании следующих принципов:

- лицензирование существует в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты прав и свобод, нравственности, здоровья населения и охраны окружающей среды;
- лицензионная деятельность осуществляется государственными органами, уполномоченными Положением;
- лицензия выдается на срок не менее 5 и не более 10 лет, если иное не установлено Президентом Республики Беларусь. Лицензия может быть продлена, в случае подачи своевременного (не позднее, чем за три месяца до окончания срока лицензии) заявления о продлении. Требования к претенденту на продление лицензии могут быть установлены специальной частью Положения;
- Лицензионный контроль подразумевает трехуровневую систему взаимодействия контролирующего органа и лицензиата. На первом этапе при выявлении нарушений лицензиатом (его работником, обособленным подразделением, в том числе филиалом) законодательства о лицензировании, лицензионных требований контролирующий орган выдает лицензиату требование (предписание) об устранении выявленного нарушения и условий и устанавливает срок их устранения. Этот срок не может превышать 6 месяцев.

Если в установленный срок лицензиатом не устранены нарушения, указанные в требовании (предписании) об устранении выявленных нарушений, либо в лицензирующий или другой контролирующий орган не представлено письменное уведомление об устранении таких нарушений, либо контролирующим органом выявлено нарушение лицензиатом особых лицензионных требований и условий, лицензирующий орган по своей инициативе или по представлению другого контролирующего органа принимает решение о приостановлении действия лицензии на срок до 6 месяцев.

Если в установленный срок лицензиатом не устранены нарушения, повлекшие за собой приостановление действия лицензии, либо в лицензирующий или другой контролирующий орган не представлено письменное уведомление об устранении таких нарушений, лицензирующий орган, выдавший лицензию, принимает решение о прекращении ее действия в порядке, установленном Положением. В случае выявления **грубого** нарушения лицензиатом законодательства о лицензировании, лицензионных требований контролирующий орган вправе принять решение о прекращении лицензии без обращения к процедуре приостановления лицензии. Перечень грубых нарушений законодательства о лицензировании, лицензионных требований предусмотрен в специальных нормах Положения.

Важно подчеркнуть, что исходя из принципов функционирования системы национального законодательства Республики Беларусь Положение «О лицензировании отдельных видов деятельности» не обязательно должно находиться в соответствии с законами Республики Беларусь, в том числе с Законом «О средствах массовой информации» (абз. 3 статьи 10 Закона «О нормативных правовых актах»). По этой причине, вопрос соотношения национального законодательства на этом уровне не стал предметом рассмотрения настоящего исследования.

В качестве примера реализации иных подходов к лицензированию можно привести регулирование, сформированное в Российской Федерации, также участника ОБСЕ, а равно участника союзного государства, сформированного совместно с Республикой Беларусь.<sup>29</sup>

В Российской Федерации существует лицензирование вещательной деятельности, его основные условия предусмотрены в Законе РФ от 27.12.1991 года «О средствах массовой информации»,<sup>30</sup> который является специальным законодательным актом по отношению к Федеральному закону от 04.05.2011 года «О лицензировании отдельных видов деятельности»,<sup>31</sup> и конкретизированы на уровне подзаконных актов. Закон «О СМИ», обозначенный общетраслевой законодательный акт устанавливают следующие принципы лицензирования вещания:

- Лицензирование вещания (как и любой иной деятельности) осуществляется в целях предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности;
- Редакция, выпускающая СМИ и получившая лицензию, вправе осуществлять лицензию во всех средах (наземное, кабельное, спутниковое вещание). Лицензиаты, не являющиеся редакцией, получившие лицензию, вправе осуществлять вещание только в определенных средах распространения.
- Лицензирование осуществляется полномочным органом государственной власти;

---

29. В соответствии с Договором между РФ и Республикой Беларусь от 08.12.1999 года «О создании Союзного государства» целями Союзного государства «неуклонное соблюдение основных прав и свобод человека и гражданина в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права; формирование единой правовой системы демократического государства».

30. Закон РФ от 27.12.1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации». Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://www.consultant.ru/popular/smi/>

31. Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://www.consultant.ru/popular/license/>

- Лицензионные требования к вещателю формируются на основании параметров, указанных в его заявлении о выдаче лицензии;
- Срок действия лицензии на телевизионное вещание, радиовещание составляет десять лет, если меньший срок не указан соискателем лицензии в заявлении о предоставлении лицензии при его подаче.

Срок действия лицензии подлежит продлению на тот же срок, за исключением случаев, когда существуют основания для отказа, а именно:

- 1) общие основания для отказа в предоставлении или переоформлении лицензии;
- 2) наличие на момент продления срока действия лицензии неустранимых нарушений лицензионных требований;
- 3) приостановление действия лицензии на день принятия лицензирующим органом решения по заявлению о продлении срока действия лицензии;
- 4) представление заявления о продлении срока действия лицензии менее чем за шестьдесят дней до окончания срока действия лицензии.

- Лицензионный контроль также подразумевает трехуровневую систему взаимодействия контролирующего органа, лицензиата и суда. На первом этапе лицензирующий орган выдает лицензиату предписание об устранении выявленного нарушения или о недопустимости совершения нарушения в случае:

- 1) выявления уполномоченными государственными органами нарушения, связанного с несоблюдением требований Закона о СМИ, требований иных нормативных правовых актов, непосредственно связанных с осуществлением телевизионного вещания, радиовещания;
- 2) выявления лицензирующим органом нарушения лицензиатом лицензионных требований;
- 3) неосуществления лицензиатом телевизионного вещания, радиовещания более трех месяцев.

Предписание с указанием основания выдачи предписания и срока, необходимого для устранения лицензиатом нарушения и составляющего не менее трех дней, но не более трех месяцев, доводится в письменной форме лицензирующим органом до лицензиата в течение двух рабочих дней со дня его выдачи. Срок устранения выявленного нарушения исчисляется со дня получения лицензиатом предписания лицензирующего органа об устранении выявленного нарушения.

Лицензирующий орган приостанавливает действие лицензии на срок не более трех месяцев в случае невыполнения лицензиатом в установленный срок предписания лицензирующего органа об устранении выявленного нарушения или в случае выявления лицензирующим органом грубого нарушения лицензионных требований.

В срок, установленный для устранения выявленного нарушения, либо в срок приостановления действия лицензии лицензиат обязан уведомить в письменной форме лицензирующий орган об устранении нарушения, повлекшего за собой выдачу такого предписания или принятие решения о приостановлении действия лицензии, с приложением документов и материалов, подтверждающих устранение выявленного нарушения.

В случае, если в течение срока приостановления действия лицензии лицензиат не устранил нарушение, повлекшее за собой приостановление действия лицензии, лицензирующий орган обращается в суд с заявлением об аннулировании лицензии.

В случае устранения лицензиатом нарушения, повлекшего за собой приостановление действия лицензии, лицензирующий орган обязан принять решение о возобновлении ее действия.

Лицензия аннулируется по решению суда на основании рассмотрения заявления лицензирующего органа об аннулировании лицензии в следующих случаях:

- 1) несоблюдение лицензиатом ограничений, связанных с учреждением телеканалов, радиоканалов, организаций (юридических лиц), осуществляющих вещание, в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации;
- 2) повторное в течение одного года (с момента совершения предыдущего нарушения) грубое нарушение лицензиатом лицензионных требований;
- 3) неустранение лицензиатом в установленный лицензирующим органом срок нарушения, повлекшего за собой приостановление действия лицензии.

Ранее в России действовали правила, предусматривающие лицензирование издательской и полиграфической деятельности. Однако, такие формы контроля за осуществлением соответствующих видов деятельности были сочтены излишними и изъяты из правового регулирования более 10 лет назад, когда в 2001 году был принят федеральный закон от 08.08.2001 года № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Важно отметить, что основной задачей принятия закона было снижение числа видов деятельности, подлежащих лицензированию, то есть задачи нормативного правового акта были созвучны поставленным в Положении о лицензировании Республики Беларусь.

В 2011 году Федеральный закон РФ «О лицензировании отдельных видов деятельности» был принят полностью в новой редакции, и в нем также не было указано на необходимость получения специального разрешения на выполнение

работ по тиражированию печатной продукции. Для организации должного контроля за осуществлением полиграфической и издательской деятельности в настоящее время используется уведомительный порядок, который реализуется в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 16.07.2009 года № 584 «Об уведомительном порядке начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности».<sup>32</sup> Субъект, планирующий осуществлять полиграфическую деятельность, направляет до ее начала письменное уведомление в уполномоченный орган, и вправе приступить в ее осуществлению без получения согласия, разрешения или иного подтверждения от органа государственной власти.

Похожим образом сформирована правовая база еще одного государства-члена ОБСЕ, имеющего, как и Беларусь, континентальную правовую систему, - Республики Казахстан. Здесь также существует лицензирование теле- радиовещания, и нет требования о получении лицензии на полиграфическую деятельность.

Лицензирование телерадиовещательной деятельности в Казахстане производится в соответствии с требованиями ряда нормативных актов. Закон Республики Казахстан от 18 января 2012 года «О телерадиовещании» квалификационные требования, предъявляемые при лицензировании деятельности по распространению теле-, радиоканалов (статья 6), а также компетенцию уполномоченного органа по проведению лицензионных и контрольных процедур, а равно по разработке квалификационных требований (статья 7). В соответствии с Законом от 11 января 2007 года № 214 «О лицензировании»<sup>33</sup> в статье 14 содержит ссылку на закон о лицензировании как на основной документ, устанавливающий соответствующую процедуру. В тоже время, в отраслевом для электронных СМИ Законе содержатся некоторые положения о лицензировании. В частности, им предусмотрено осуществление деятельности по аналоговому, цифровому и кабельному, спутниковому вещанию на основании лицензии на распространение теле-, радиоканалов. Кроме того, Закон фиксирует полномочие Правительства Республики Казахстан утверждать<sup>34</sup> и принятыми в его развитие подзаконными актами деятельность по распространению теле-, радиоканалов лицензируется на следующих условиях:

- Лицензирование вещания (как и любой иной деятельности) осуществляется в целях национальной безопасности, обеспечения правопорядка, защиты окружающей среды, собственности, жизни и здоровья граждан;
- Получатель лицензии, вправе осуществлять деятельность по распространению сигнала в тех средах, на которые выдана лицензия (наземное, кабельное,

32. Текст документа на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://base.garant.ru/12168518/>

33. Текст документа на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1200000545>

34. Текст документа на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z070000214\\_#z57](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z070000214_#z57)

спутниковое вещание);

- Лицензирование осуществляется полномочным органом государственной власти;

- Лицензионные требования к вещателю формируются на основании показателей качественных и количественных характеристик вещания, утвержденных Правительством, соответствие которым подтверждается претендентом на получение лицензии при подаче заявления о выдаче лицензии;

- Срок действия лицензии на деятельность по распространению теле-, радиоканалов не ограничен;

- Лицензионный контроль осуществляется в порядке, предусмотренном законодательством об административных правонарушениях. Приостановление действия лицензии осуществляется лицензирующим органом в случае совершения вещателем конкретного административного правонарушения, указанного в соответствующем кодексе. Лишение лицензии производится исключительно в судебном порядке и только в случаях грубого или систематического нарушения законодательства, предусмотренных кодексом об административных правонарушениях.<sup>35</sup>

Как уже было отмечено, в Казахстане не существует законодательства, предусматривающего лицензирование полиграфической деятельности. В 2006 году в республике было инициировано принятие закона «Об издательской деятельности», устанавливающего регулирование издательской и полиграфической деятельности, в соответствии со статьей 10 обозначенного документа предлагалось сделать обязательным лицензирование полиграфических предприятий.<sup>36</sup> В начале 2007 года предложившие соответствующий проект органы власти отозвали проект, отреагировав на критику профессионального журналистского сообщества и на реакцию международного сообщества, подвергнутому острой критике практику лицензирования полиграфических предприятий как не соответствующую требованиям международных соглашений о защите свободы выражения мнения. Прежде всего лицензирование полиграфической деятельности было признано не соответствующим тем требованиям к обеспечению уровня свободы выражения мнения, которые установлены в статье 19 МПГПП.<sup>37</sup>

35. Необходимо отметить, что законодательство об административных правонарушениях Казахстана в части регулирующей деятельности СМИ, было предметом экспертизы Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ. Сама процедура осуществления лицензионного контроля была оценена как соответствующая международным стандартам, в то время как основания для привлечения СМИ к административной ответственности были признаны чрезмерно широкими и непропорциональными. Подробнее см. <http://www.osce.org/ru/fom/104489>

36. Текст законопроекта на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://medialaw.kz/index.php?r=85&c=2345>

37. См., в частности исследование законопроекта в Меморандуме организации Артикаль XIX. Текст меморандума на английском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/analysis/kazakhstan-publishing-06.pdf>

В рамках настоящего заключения эксперт считает необходимым сослаться на регулирование в обозначенных странах в качестве примеров, которые могут быть использованы для восполнения пробелов законодательства Республики Беларусь.

### **3. АНАЛИЗ УКАЗА ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ «О ВНЕСЕНИИ ДОПОЛНЕНИЙ И ИЗМЕНЕНИЙ В НЕКОТОРЫЕ УКАЗЫ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ» ОТ 7 ОКТЯБРЯ 2013 ГОДА № 465**

#### **3.1. Общие замечания и комментарии**

Рассматриваемый Указ Президента устанавливает процедуры лицензирования двух видов деятельности, осуществляемых средствами массовой информации: вещания телевизионных и радиопрограмм, а равно тиражирования печатной продукции СМИ. Отдельные аспекты введения лицензионных процедур по каждому виду деятельности будут проанализированы при рассмотрении конкретных положений Указа, в качестве общего вопроса представляется необходимым рассмотреть саму форму введения процедуры.

Международно-правовые стандарты, а равно юридическая доктрина, без сомнений относят процедуру лицензирования к категории правовых инструментов, вводящих значительное ограничение реализации прав человека.<sup>38</sup> Аналогичный вывод может быть сделан и при рассмотрении норм Положения о лицензировании отдельных видов деятельности, действующего в Республике Беларусь. Так, пункт 3 указанного документа ясно и недвусмысленно указывает на то, что осуществление лицензируемых видов деятельности без получения лицензии является незаконным и не допускается. Тем самым реализация прав граждан (в рассматриваемом примере, прав на распространение информации и ее производство) поставлена в зависимость от решения органа власти, что является ограничением права.

Разумеется, сама по себе возможность ограничения прав граждан является допустимой при условии выполнения обозначенных выше требований законности, соразмерности и пропорциональности ограничений.

Как представляется, принятие акта, вводящего ограничения реализации прав человека, в форме Указа Президента Республики Беларусь, не может рассматриваться как решение, в полной мере соответствующее критерию законности введения ограничений. Приведенные выше положения Конституции Республики Беларусь указывают на то, что введение ограничений прав граждан

---

38. См. например, правовую позицию Европейского Суда по правам человека, сформулированную в Постановлении от 24.11.1993 года «Информационсферайн Лентиа» (Informationsverein Lentia) и другие против Австрии» (пункт 39).



допускается только законом. При этом необходимо отметить, что Конституция оперирует в иных положениях термином «законодательство». Закон «О нормативных правовых актах» разделяет термины «закон» и «законодательство», понимая под законом нормативный правовой акт, закрепляющий принципы и нормы регулирования наиболее важных общественных отношений (статья 2). Некоторые решения Президента Республики Беларусь могут иметь силу законов, но они издаются в иной форме – в форме директив (статья 85 Конституции Республики Беларусь). Однако рассматриваемый документ был принят не в обозначенной форме, а потому представляется, что с формальной точки зрения он не соответствует требованиям правовой системы Беларуси.

Помимо формальных аспектов, представляется необходимым выделить и содержательные. Ограничение прав граждан одновременно в целом ряде сфер их гражданской и экономической активности является сущностным решением для государства, а потому его принятие должно быть результатом общественного консенсуса, достижение которого является оптимальным в рамках законотворческой процедуры, подразумевающей активное обсуждение и оценку степени достаточности предпринимаемых государством мер представителями граждан Республики Беларусь – парламентариями.

*Рекомендация:*

*Перейти к регулированию основных вопросов лицензирования отдельных видов деятельности законами Республики Беларусь с возможностью детального регулирования порядка реализации процедур законодательными актами, принятыми в развитие законов.*

### **3.2. Комментарии и предложения к положениям указа, регулирующим лицензирование вещания**

В качестве общего замечания необходимо подчеркнуть, что лицензирование вещания является распространенной повсеместно практикой, имеющей сформировавшиеся стандарты, потому понятной и воспринимаемой как международным сообществом, так и документами, принимаемыми им. В частности, об этом свидетельствует содержание положений МППП и Конвенции о защите прав человека и основных свобод, приведенных выше. В этой связи представляется прогрессивным и сбалансированным решение о замене практики выдачи разрешений на вещание, существовавшей ранее, на лицензирование. Дополнительным позитивным моментом является то, что практика лицензионной деятельности является наработанной, общей для разных сфер деятельности и потому предположительно понятной и предсказуемой для участников рынка.

Наконец, следует отметить в качестве позитивного момента то обстоятельство, что правила о лицензировании вещательной деятельности распространяются как на средства массовой информации, учрежденные в Республике Беларусь, так и на иностранные организации. При этом, исходя из буквального толкования

положений рассматриваемого указа, иностранным организациям предоставлен национальный режим при прохождении лицензионных процедур. Такое регулирование соответствует требованиям МПГПП, ориентирующего на максимальную свободу распространения информации, вне зависимости от государственных границ.

Вместе с тем, введение процедуры лицензирования вещания сопровождается внедрением некоторых специальных положений, которые с высочайшей долей вероятности могут привести к непропорциональному ограничению права на свободу выражения мнения. К таковым относятся следующие:

1) Установление в качестве обязательного требования получения лицензии наличия в штате организации, претендующей на получение лицензии, специалиста, ответственного за вещание, имеющего стаж работы по профессии не менее 5 лет, высшее журналистское образование и трудящегося у потенциального вещателя на основном месте работы. Помимо перечисленных требований такой специалист должен сдать квалификационный экзамен в лицензирующем органе.

Введение такого требования к работникам СМИ, по сути, означает прямой отход от принципов недопустимости регистрации и лицензирования независимых журналистов, который был приведен при описании международных принципов реализации гарантий на свободу выражения мнения. Очевидно, что осуществление контроля знаний конкретного человека уполномоченным органом государственной власти, предваряющее выдачу лицензии, означает, по сути, существование безграничных возможностей воздействия как на такого человека, так и на средство массовой информации, в котором он работает со стороны органа власти. Критерии подобной аттестации всегда будут допускать субъективность и варьироваться, позволяя контролирующему органу ставить свое решение о выдаче лицензии в зависимость от выполнения тех или иных требований средствами массовой информации или их сотрудниками. Это может вести к принятию коррупционных решений или попыткам установить цензуру.

Вызывает сомнение, что введение анализируемого требования соответствует целям осуществления лицензирования в принципе. Исходя из толкования Положения о лицензировании, оно вводится в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты прав и свобод, нравственности, здоровья населения и охраны окружающей среды. Представляется, что отсутствие квалификационного экзамена при выдаче вещательной лицензии не может привести само по себе к ущербу вышеуказанным интересам.

Немаловажно учесть и тот аспект, что введение такого регулирования будет вести к неадекватному положению работника СМИ, ответственного за вещание, в редакции. Увольнение такого лица будет чревато для теле/радиокомпании

отзывом лицензии, следствием этого неизбежно станет централизация существенных полномочий в его руках. При этом, как следует из логики положений Указа, квалификационный экзамен будет иметь целью установление надлежащего уровня знаний человека в области деятельности массовой информации, но не в сфере принятия управленческих решений. Тем самым, в результате действия рассматриваемого положения к управлению средствами массовой информации могут получить доступ люди, не компетентные в таких вопросах, при этом законодательным актом закладывается принцип фактической несменяемости таких лиц. Также не вполне понятно, каково должно быть соотношение позиций специалиста, ответственного за вещание, и главного редактора, могут ли эти должности быть заняты разными людьми? Если такое в принципе возможно, возникает вопрос о применении статьи 31 Закона Республики Беларусь «О средствах массовой информации». В соответствии с ней, именно главный редактор средства массовой информации несет ответственность за соблюдение требований, предъявляемых к деятельности средства массовой информации актами законодательства Республики Беларусь.

Важно подчеркнуть, что лицензионные требования Указа включают в себя предоставление свидетельств того, что ответственный за вещание сотрудник является действующим профессионалом в сфере массово-информационных отношений, имеющим соответствующий документ об образовании, подтверждающий его уровень образования и квалификацию. В этой связи предъявление требования о дополнительной проверке знания такого лица в форме экзамена может рассматриваться как форма недоверия к системе профессиональной подготовки, существующей в Республике Беларусь.

Кроме того, важно подчеркнуть, что при подаче заявления на выдачу лицензии в составе прочих документов, соискатель лицензии представляет развернутую концепцию вещания, из содержания которой лицензирующему органу должно быть понятно, насколько компетентны те специалисты, которые будут обеспечивать осуществление лицензируемой деятельности.

2) Указание в качестве грубого нарушения законодательства, лицензионных требований и условий осуществление лицензируемой деятельности в целях, противоречащих интересам Республики Беларусь. Как уже указывалось выше, признание нарушения грубым означает возможность прекращения лицензии без использования процедуры приостановления.

Введение в законодательство такой нормы означает пренебрежение принципом, сформулированным в международных правовых актах как возможность осуществления вмешательства в реализацию прав человека исключительно в случаях, предусмотренных законом, при этом положения закона должны быть понятны для субъекта его исполнения. Субъект правоотношений в области

лицензирования при реализации своих прав должен иметь возможность предсказать, какие последствия повлекут его действия. В случае использования формулировки «интересы Республики Беларусь» нормотворец не оставляет субъекту такой возможности, так как категория «интересы» не определена формально и не может быть так определена в принципе. Ни закон «О средствах массовой информации», ни Положение о лицензировании, ни лицензионные требования и условия не формулируют описание такой модели поведения, которая будет рассматриваться как соответствующая интересам Республики Беларусь.

Если рассматривать анализируемую норму, как только устанавливающую цель возможного ограничения свободы выражения мнения, то есть формулирующую конституционно-правовую ценность, ради защиты которой могут вводиться ограничения, то ее следует признать не соответствующей статье 19 МПГПП, статье 23 Конституции Республики Беларусь, а равно целям и задачам Положения о лицензировании. Конституция, как было указано выше, допускает ограничение прав человека и гражданина только в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц. Несмотря на то, что категория «интересы Республики Беларусь» может быть признана частично совпадающей с названными охраняемыми ценностями, с точки зрения требования формальной определенности, она не является идентичной. Широта ее толкования неизбежно будет приводить к возможности произвольного и необоснованного ограничения прав лицензиатов, осуществляющих деятельность по распространению телевизионных и радиопрограмм.

В рассматриваемом Указе не присутствует также ряд положений, которые должны исходить из принципа создания максимально возможных условий гарантии свободы выражения мнения, а потому положения Указа требуют доработки. К таким проблемным местам анализируемого документа следует отнести следующие:

- 1) Отсутствие четких условий в отношении срока действия лицензии и порядка ее продления. Так как Указом проигнорированы обозначенные вопросы, они решаются в порядке, предусмотренном Положением о лицензировании, а оно допускает усмотрение лицензирующего органа, что должно быть исключено. Например, исходя из правил, установленных Положением, срок лицензии может составлять от трех до пяти лет. Помимо устранения указанной «вилки», представляется целесообразным установить более продолжительный срок действия лицензии, например, такой, какой принят в Российской Федерации или Казахстане. При этом законодатель должен понимать, что вещательная деятельность – сложный и дорогостоящий процесс, требующий не только инвестиций и инфраструктурного развития, но и планомерной и долговременной

работы с аудиторией, что возможно только при условии понимания вещателем, что его деятельность может носить долгосрочный характер и поддерживается государством.

В рамках описанного подхода должен быть более четко и однозначно прописан механизм продления срока действия лицензии. Такое продление должно производиться автоматически, за исключением случаев, когда лицензиатом допущены нарушения законодательства или лицензионных условий.

2) Отсутствие должных процессуальных гарантий защиты интересов представителей средств массовой информации при решении вопросов о приостановлении или прекращении действия лицензии. Представляется, что существенное вмешательство в фундаментальное (в понимании международного права) право на свободу выражения мнения, которое приводит к невозможности его реализации, не может быть осуществлено в условиях, когда лицу, чье право ограничивается, не предоставлена возможность отстаивать свои интересы в судебном порядке. Важно подчеркнуть, что в случае приостановления или прекращения вещания обжалование в судебном порядке решения административного органа не может быть признано эффективной мерой защиты. Специфика процесса вещания как распространения массовой информации состоит в том, что даже временное приостановление информационного потока неизбежно означает, с одной стороны, затрагивание (а возможно и нарушение) права значительного числа людей – зрителей, слушателей - на получение информации, и как следствие этого, с другой стороны, порождает колоссальный отток аудитории, восстановление которой вещателем невозможно или маловероятно. Именно по этой причине, решение о приостановлении или прекращении действия лицензии должно приниматься органом, имеющим установленный законом статус разрешающего споры, то есть судом.

Исходящие из этой или сходной логики модели реализованы в законодательстве Российской Федерации и Республики Казахстан, опыт этих государств, являющийся вполне удачным, может быть приведен как полезный при совершенствовании законодательства о лицензировании вещания в Республике Беларусь

*Рекомендаций:*

*1. Изъять из законодательства требование о подтверждении квалификации лица, ответственного за вещание. Они могут быть пересмотрены и установлены в обоснованном объеме; однако обязанность лица, ответственного за вещание, сдавать квалификационный экзамен лицензирующему органу должно быть отменено как создающее реальную и непосредственную угрозу реализации свободы выражения мнения и устанавливающее предпосылки для введения цензуры*

*2. Изъять из законодательства в качестве определения грубого нарушения законодательства, лицензионных требований и условий осуществление лицензируемой деятельности в целях, противоречащих интересам Республики Беларусь. Такое определение не может применяться, так как это создаст угрозу непропорционального и необоснованного ограничения свободы выражения мнения.*

*3. Ввести в законодательство нормы, создающие полные и достаточные гарантии для свободы выражения мнения и распространения информации при осуществлении вещательной деятельности, а именно: установить фиксированный и насколько возможно максимально продолжительный срок действия лицензии, предусмотреть простую и прозрачную процедуру продления лицензии, заменить административный порядок приостановления и прекращения действия лицензии, судебным.*

### **3.3. Комментарии и предложения к положениям указа о лицензировании полиграфической деятельности**

В качестве общего предварительно замечания необходимо отметить, что внедрение лицензирования полиграфической деятельности является существенным шагом вперед по сравнению с ситуацией, существовавшей до проведения корректировки законодательства. Уровень свободы распространения информации в результате принятия рассматриваемого Указа стал выше, так как лицензионные требования стали относиться к производству только одного вида печатной продукции – средств массовой информации.

Однако, к сожалению, положительный по вектору движения шаг стал половинчатым, а предложенное регулирование входит в противоречие со стандартами обеспечения свободы выражения мнения.

Исходя из приведенного выше анализа международных стандартов свободы выражения мнения, а равно практики, сложившейся в других странах-участниках ОБСЕ, которая также была описана, эксперт приходит к выводу о том, что лицензирование полиграфической деятельности не может быть признано способом регулирования, отвечающим требованиям к обеспечению свободы выражения мнения и распространения информации.

В этой связи, представляется более обоснованным подход, состоящий в применении сочетания двух требований к полиграфическим предприятиям: технических (к качеству изготовления полиграфической продукции) и информационных (состоящих в обязанности типографий и прочих аналогичных организаций уведомлять контролирующие органы о начале своей деятельности).

*Рекомендация:*

*Отказаться от лицензионной процедуры контроля за полиграфической деятельностью, ввести вместо нее обязательное уведомление полиграфическими организациями контролирующего органа об осуществлении соответствующей деятельности.*

# ANALYSIS OF AMENDMENTS TO THE LAW ON FREEDOM OF ACCESS TO INFORMATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA<sup>1</sup>

June 2013

## 1. Overview: International Standards and the need for amendments

The series of amendments proposed to Bosnia and Herzegovina's Law on Freedom of Access to Information (hereinafter LFAI) raise concern because a number of the proposed provisions are out of line with international standards and/or would be unworkable in practice.

In particular, the attempts to define in the law a list of classes of information which should and should not be published is worrisome because it risks limiting access to large volumes of information of great public importance, including for participation in decision making, for reducing risks of and exposing corruption and conflict of interest, and for ensuring that there is public scrutiny of the judicial process.

The Rationale Note to the proposed amendments sets out a series of reasons for the proposed amendments which include:

- “Consolidation with the Council of Europe’s Convention on Access to Official Documents (CETS No. 205), ratified by Bosnia and Herzegovina in 2011.”
- And the “fact the Personal Data Protection Agency of Bosnia and Herzegovina stated in its Report that the current solution to personal data protection was outdated and that it impacted the concept of personal data protection as the right deriving from the right to privacy”
- Harmonization with “the EU *acquis communautaire*, and the international standards and recommendations of the Council of Europe in this area [freedom of information]”

These are, in principle, acceptable reasons for reviewing the LFAI. The Council of Europe Convention on Access to Official Documents was developed after the adoption of the Bosnia and Herzegovina LFAI and any modifications should aim to bring the law into conformity with that treaty. Ensuring that Bosnia and Herzegovina law is line with EU and regional standards on the right of access to information is also welcome.

We note however, that such vague references to “*acquis communautaire*” and the generally rather unspecific tone of the Rationale Note which accompanies the proposed amendments, is not a sufficient reason in itself: the text should be made much more

---

1. Analysis prepared by Helen Darbishire, Executive Director of Access Info Europe. Ms Darbishire was a member of the drafting committee of the first Bosnia and Herzegovina Law on Freedom of Access to Information, convened from 1999-2000.



specific and should justify clearly why particular changes are being made, and how precisely they bring the legal framework in Bosnia and Herzegovina into line with the international standards.

The focus of this analysis will be what these standards require and whether the proposed amendments are indeed in line with them. A series of recommendations is included in the text as to which amendments should not be adopted and which should be reviewed carefully before proceeding. In particular, and of most concern, the proposed Article 8.2 should not be adopted as it runs directly counter to international standards in multiple ways.

It is noted that there are a number of steps which could be taken to strengthen the access to information law in line with the provisions of the Council of Europe Convention on Access to Official Documents, and the recognition of the right of access to information by international human rights bodies, as well as in line with the recommendations of the Representative on Freedom of the Media of the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) and the comparative standards set by the many countries in Europe and beyond which adopted access to information laws after Bosnia and Herzegovina.

The most pressing matter in the context of the debate on the current reforms is to ensure that in separating out the Law on Freedom of Access to Information and the Law on Personal Data Protection, no provisions are introduced which would seriously curtail the right of access to information. The recommendations in this document are aimed at ensuring that and we urge the Council of Ministers and the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina to pay careful attention to them.

## **2. Constitutional basis for the amendments**

As the Rationale Note states, the constitutional powers for the amendments derive from the mandate of the Parliamentary Assembly to enact legislation (Article IV 4. a) of the Constitution of Bosnia and Herzegovina). Such powers must, however, be exercised in line with the other provisions of the Constitution and must ensure that all future legislations is in line with the Constitution, which contains a specific commitment to uphold the rights enshrined in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms which “shall have priority over all other law” (Article II.2), as well as in other treaties including the 1966 International Covenant on Civil and Political Rights (Annex I).

The reference to these Conventions is important when considering the Parliamentary Assembly’s obligations with respect to the right of access to information because a fundamental right of access to information has been developed under these treaties and should be respected in law and practice in Bosnia and Herzegovina.

Specifically the European Court of Human Rights ruled in 2009 that the right of access

to information held by public bodies is protected by Article 10 of the European Convention on Human Rights which protects the right of freedom of expression. In the key ruling of *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*<sup>2</sup>, the Strasbourg Court argued that the right is particularly strong when public bodies are the unique holders of information (an “information monopoly”) and hence the information may not be obtained from another source. Furthermore, when a public body holds information which is essential either for the media to play their role as “public watchdogs” or for civil society to play a “social watchdog” function, then to withhold that information is an interference with freedom of expression right as protected by Article 10 of the European Convention on Human Rights.

It is worthwhile noting in the context of the debate in Bosnia and Herzegovina, that the European Court of Human Rights has rejected the idea that protection of personal data about public officials could be used to impose blanket limitations on the right of access to information. The Court has stated that it would be “*fatal for freedom of expression in the sphere of politics if public figures could censor the press and public debate in the name of their personality rights*”<sup>3</sup> and that such arguments could not be called upon to justify the restriction on access to information and consequent interference with freedom of expression as protected by Article 10 of the European Convention on Human Rights. Any proposed amendments to the LFAI in Bosnia and Herzegovina should take this into account and ensure that personal data protection does not become the pretext for unduly limiting freedom of expression and media freedom in Bosnia and Herzegovina.

The existence of a right of access to information as an inherent part of freedom of expression was confirmed in July 2011 by the United Nation Human Rights Committee, in its General Comment No. 34, which states that:

*18. Article 19, paragraph 2 embraces a right of access to information held by public bodies. Such information includes records held by a public body, regardless of the form in which the information is stored, its source and the date of production. Public bodies are as indicated in paragraph 7 of this general comment [All branches of the State (executive, legislative and judicial) and other public or governmental authorities, at whatever level – national, regional or local – are in a position to engage the responsibility of the State party]. The designation of such bodies may also include other entities when such entities are carrying out public functions.*

In the light of these significant developments in the right of access to information, which occurred after the adoption of the first Bosnia and Herzegovina LFAI, any amendments to the Law on Freedom of Access to Information must ensure that the

2. European Court of Human Rights Case of *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary* (App no 37374/05), of 14 April 2009, available at <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-92171>, paragraph 38.

3. *Ibid*, at Paragraph 37.

right of access to information is treated as a human right, and must ensure that the legal framework strikes a proper balance between access to information and other European Convention rights (including the right to privacy). The legislature must also ensure that the LFAI is only amended in ways which are consistent with the current interpretation of rights under those conventions, and may impose no greater restrictions on the right than permitted by those standards.

Other international treaties, including the Council of Europe Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data of 28 January 1981 (CETS No. 108) and the Convention on Access to Official Documents of 18 June 2009 (CETS No. 205) must be interpreted in line with these international human rights treaty commitments and the interpretation of these by relevant bodies, in particular the European Court of Human Rights.

As elaborated in this analysis, sufficient measures have not been taken in ensuring that the proposed amendments meet the requirements of these international treaty law commitments in two main ways. First, they do not ensure a sufficiently broad scope of the right of access to information by imposing additional limitations and second they do not establish a correct balancing with the right to privacy. Indeed, the amendments should rather be of a different nature, ensuring that the right of access to information is fully in line with international standards on the right of access to information.

### **3. Evaluation of the Proposed Amendments.**

#### **3.1 Separation of Personal Data Protection Provisions**

Given that Bosnia and Herzegovina now has a law on Personal Data Protection (which is not per se the subject of this analysis), it appears to be acceptable to remove from the LFAI the provisions which refer to mechanisms now established under that other legal regulation. This includes the deletion of Article 1, Paragraph 1, item c) which referred to the right of every natural person to request the amendment of, and to comment on, his or her personal information in the control of a public authority. Such a provision is no longer needed in the LFAI.

**Recommendation:** It is acceptable to make this amendment, provided that the Personal Data Protection Law enables data subject to access and/or comment on their personal data and that it does so in a way which is fully in line with Council of Europe and European Union standards.

### 3.2 Interpretation

The proposed amendments would replace the current Article 2 as follows:

Current	Proposed
<p><b>Article 2 Interpretation</b></p> <p>This law is interpreted in order to facilitate and promote the maximum and prompt disclosure of information under control of public authorities at the lowest reasonable cost.</p>	<p><b>Article 2 Interpretation</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Access to information kept by a public authority is based on the following principles:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Freedom of information,</li> <li>b) Equal requirements to exercise right to access to information,</li> <li>c) Transparent and open operations of a public authority,</li> <li>d) Urgency of the proceedings.</li> </ol> </li> <li>2. Access to information kept by a public authority is in public interest”</li> </ol>

The necessity of the proposed changes is not entirely clear and is rather vaguely explained in the Rationale Note as “having regard to international standards in this area and democratic values of modern societies.”

It is noted that the current Article 2 is very much in line with the Council of Europe Convention on Access to Official Documents whose preamble establishes a principle of publicity (“all official documents are in principle public and can be withheld subject only to the protection of other rights and legitimate interests”) and contains specific provisions requiring maximal and prompt disclosure at low or no cost to the requestor.

On the other hand, introducing a concept of “freedom of information” (Proposed Article 2.1.a does not reflect the language of either the Convention on Access to Official Documents or of the UN Human Rights Committee, which made clear that the broader right to freedom of expression and information includes a very specific right of access to information, something which is distinguished from the free flow of information.

The remaining wording changes do not appear in the English translation to be problematic, and do have the benefit of adding equality of access.

The proposed new provision 2.2 stating that “Access to information kept by a public authority is in public interest” seems to confirm the principle of publicity but, in the English translation at least, is rather more elegantly phrased in the original law. Indeed, there is a mild concern here that the new language could be misread to limit the principle that all information held by public bodies is presumed to be public, with only limited exceptions.

**Recommendations:**

- Reconsider the necessity of these changes, particularly as the remainder of the law may not need changing.
- Refrain from changing the terminology from access to information to freedom of information.
- Ensure that any new language carefully follows the wording of the Convention on Access to Official Documents and the General Comment 34 of the UN Human Rights Committee.

**3.3 Definitions**

The proposed amendments to Article 3 are stated to have the objective of defining terms in order to “provide a detailed explanation of the provisions therein, with the aim of ensuring a realistic and practical concept of exercising the right to access information possessed by public authorities, in line with the international standards regulating this area.”

The proposed revision is extensive, as set out in the chart below:

Current	Proposed
<p>Definitions</p> <p>For the purpose of this Act:</p> <p><b>NB: this is not current version</b></p> <p>1) “information” means any material which communicates facts, opinions, data or any other matter, including any copy or portion thereof, regardless of physical form, characteristics, when it was created, or how it is classified.</p> <p>2) “public authority” means any of the following in Bosnia and Herzegovina:</p>	<p>Article 3 shall be amended as follows:</p> <p>“Article 3 – Definitions”</p> <p>For the purpose of this Law:</p> <p>a) Right to access to information encompasses the right to request and receive information kept by a public authority;</p> <p>b) Information means any material in written, printed, video, audio, electronic or other format, which communicates facts, opinions, data or any other content, including any copy or portion thereof, regardless of its form or characteristics, source (author), date of creation or manner of classification;</p>

<p>(a) an executive authority;</p> <p>(b) a legislative authority;</p> <p>(c) a judicial authority;</p> <p>(d) a body appointed or established by law to carry out a public function;</p> <p>(e) any other administrative authority;</p> <p>(f) a body that is either owned or controlled by a public authority.</p> <p>3) “control” means either possession of, or access to, information.</p> <p>4) “personal information” means any information relating to a natural person who can be directly or indirectly identified by reference to factors such as but not limited to, an identification number or that person’s physical, mental, economic, ethnic, religious, cultural, or social identity.</p> <p>5) “competent authority” means a public authority that has control of the requested information and is the authority by whom or for whom the information was brought into existence. If the latter cannot be determined the competent authority shall be the public authority whose function most closely relates to the requested information.</p>	<p>c) Public authority means government institution, state body (legislative, executive, judiciary), public institution or institution assigned to perform public office established by the state or funded from public sources, keeping the information in its possession;</p> <p>d) Information in possession of the public authority refers to the actual possession of the information by the public authority (personal information, information provided by other public bodies or third persons), regardless of the ground for possession or the manner in which the information was acquired</p> <p>e) Applicant means legal entity or individual requesting access to information;</p> <p>f) To reveal the content of information means to make the information available to the applicant or to third persons, regardless of purpose of its use;</p> <p>g) To disclose information means to enable revealing the content of information;</p> <p>h) Responsible person is a person authorised to act on the request for access to information, a person authorised to act on the appeal and a person responsible for legality of operation of a public authority;</p> <p>i) Date of submission is a day of submission of the request or other document to the public authority</p> <p>j) Date of delivery is the date of delivery of a decision or other act to the attention of the applicant;</p> <p>k) Control means either possession of, or control of freedom of access to information.</p>
--	--

The proposal to further amend Article 3 of the Act, on Definitions, which has been amended in the past, is a very mixed bag of some acceptable and some problematic proposals. These are assessed here one by one.

**Proposal 3.a:** *Right to access to information encompasses the right to request and receive information kept by a public authority;*

**Analysis:** International standards make clear that a right of access to information is part of a freedom of expression rights, and therefore also encompasses a right to use and to disseminate the information received.

**Recommendation:** Revise the proposed language to bring it into line with international standards.

**Proposal 3.b:** *Information means any material in written, printed, video, audio, electronic or other format, which communicates facts, opinions, data or any other content, including any copy or portion thereof, regardless of its form or characteristics, source (author), date of creation or manner of classification;*

**Analysis:** Of particular concern with this provision is the phrasing “communicates facts, opinions, data or any other content” which seems at best redundant and at worst could be used to deny access (on the ground that it does not “communicate” something). This should be deleted. Overall, this is unnecessary detailed language and the clarity of the Convention on Access to Official Documents is recommended: Information is “all information recorded in any form, drawn up or received and held by public authorities.”

**Recommendation:** Revise the proposed text, in particular to take out the redundant terminology; use the provision in the Convention on Access to Official Documents.

**Proposal 3.c:** *Public authority means government institution, state body (legislative, executive, judiciary), public institution or institution assigned to perform public office established by the state or funded from public sources, keeping the information in its possession;*

**Analysis:** The amendment appears to be in conformity the Convention on Access to Official Documents.<sup>4</sup> We note that the last clause “keeping the information in its possession” is not needed as this falls within the definition of information.

**Recommendation:** Delete the last clause.

**Proposal 3.d:** Information in possession of the public authority refers to the actual pos-

4. It is noted that, according to information obtained from the Council of Europe, Bosnia and Herzegovina did not make any declaration upon depositing the ratification with the Council of Europe Treaty Office. If this is the case, then Bosnia and Herzegovina failed to take the opportunity to signal that its law applies to the optional provisions of the Convention in matters of scope, as did Hungary and Latvia for example. Bosnia and Herzegovina should take steps to rectify this in communication with the Council of Europe Treaty Office. See : <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=205&CM=8&D-F=29/05/2013&CL=ENG&VL=1>

session of the information by the public authority (personal information, information provided by other public bodies or third persons), regardless of the ground for possession or the manner in which the information was acquired;

**Analysis:** This is helpful language and positive. We recommend that the right extends to information held by others (third parties) on behalf of a public authority.

**Recommendation:** Make clear that the right of access extends information held by third parties on behalf of public authorities.

**Proposal 3.e:** *Applicant means legal entity or individual requesting access to information;* **Analysis:** This amendment is acceptable as international standards make clear that any natural or legal person may make a request for access to information. Indeed the Convention on Access to Official Documents encourages States Parties to go further than this, stating in Article 4.2 that “Parties may give applicants the right to remain anonymous except when disclosure of identity is essential in order to process the request.” Being a universal right, it does not matter who the applicant is, and it is not essential for the public body to know to whom they are releasing information: if information is public, then it is public to all. International standards also make clear that, consistent with access to information being a human right, any person, including non-citizens and non-residents, has the right to request information. It is noted, however, that reports from civil society organisations indicated that the practice of many public bodies in Bosnia and Herzegovina has been to require applicants to identify themselves, in some cases requiring, for example, copies of identity documents or legal statutes, etc. The current reform of the LFAI is an opportunity for the legislator to put an end to such practices and to signal that, apart from some basic contact information (which could be an email or physical address), no more data is needed to process a request.

**Recommendation:** Consider adding language which makes clear that applicants only need to provide a contact address which may be an electronic or physical address for receipt of the information.

**Proposal 3.f:** *To reveal the content of information means to make the information available to the applicant or to third persons, regardless of purpose of its use;*

**Analysis:** The necessity or meaning of this amendment is not clear and not sufficiently explained in the Rationale Note which comes with the amendments, which states in general that the Article 3 amendments have “the aim of ensuring a realistic and practical concept of exercising the right to access information possessed by public authorities, in line with the international standards regulating this area.” In particular it is not clear what is meant by “third persons” in this definition. The phrasing “regardless of purpose of its use” is also of concern as it potentially opens the door to questions about purpose. We question whether there is any added value in this language and recommend that it be removed from the amendments. If necessary, language which expressly prohibits public officials from enquiring about the reasons for the request or



the planned use of the information could be strengthened; this is currently contained in Article 11.4.

**Recommendation:** Remove this provision from the proposals.

**Proposal 3.g:** *To disclose information means to enable revealing the content of information;*

**Analysis:** It is not normally necessary in access to information laws to specify the meaning of releasing information to an applicant. We question if this is necessary (and in English language there is relatively little difference from 3.f).

**Recommendation:** Reconsider necessity of this provision.

**Proposal 3.h:** *Responsible person is a person authorised to act on the request for access to information, a person authorised to act on the appeal and a person responsible for legality of operation of a public authority;*

**Analysis:** It is acceptable and important that such a figure is established. There is a need to clarify if this is the same figure as in Article 19.

**Recommendation:** Review law for coherence and ensure that there is a strong definition of an information officer and their roles and responsibilities.

**Proposals 3.i:** *Date of submission is a day of submission of the request or other document to the public authority;*

**Analysis:** It is not clear here what is meant by “other document” unless it means part of the correspondence with the requester, which could be more clearly stated.

**Recommendation:** Clarify or remove “other document”.

**Proposals 3.j:** *Date of delivery is the date of delivery of a decision or other act to the attention of the applicant;*

**Analysis:** Strictly the date of delivery should be the date of receipt by applicant given that that is the legal obligation. It is no good having a decision with one date which is not delivered for another 15 days. Recommend clarifying this provision.

**Recommendation:** Review and clarify the proposal.

**Proposal 3.k:** *Control means either possession of, or control of freedom of access to information.*

**Analysis:** It is not clear what is meant by “control of freedom of access to information” and in any case this provision does not seem necessary given that it appears to duplicate earlier definitions and be redundant.

**Recommendation:** Review and clarify the proposal.

### 3.4 Privacy rights

The Rationale Note sets out a series of reasons for amending the LFAI with respect to its provisions on privacy and personal data protection. These changes primarily aim to

achieve clarity between the LFAI and the Personal data protection law, and to remove overlap, as well as to ensure consistency of interpretation. In addition, however, the amendments place unacceptable limitations on the right of access to information, and should not be adopted as they run directly counter to the international standards on the right of access to information which Bosnia and Herzegovina is committed to upholding.

**i) Removing Overlap with Personal Data Protection Law:** The provisions which are merely designed to remove the overlap in terms of legal mechanisms between the LFAI and the personal data protection law are Article 6 of the Amendments (removing Article 11.3 on the mechanisms for accessing personal data by the data subject) and Article 8 of the Amendments (Article 17 mechanisms for deletion or comment on personal data).

**Recommendation:** These changes are acceptable and no further comment is needed.

**ii) Clarity in Balancing Access and Data Protection:** A second reason given in the Rationale Note is that the Data Protection Agency has encountered problems of interpretation of the personal data protection area, both with limitations on access and, it is asserted, release of information containing personal data; no specific examples are given. A further and more detailed argumentation is given with respect to court cases although the necessity of denying access to any court cases is not justified. What is stated is that the proposed solution of only publishing some court cases has been determined by the Court of Bosnia and Herzegovina (not stated where specifically) not to be in contravention of the existing provisions of the Bosnia and Herzegovina Law on Protection of Personal Data. This may be the case, but the proposals are, regrettably and seriously, in contravention of the right of access to information. The proposed changes are as follows:

Current	Proposed
<p><b>Article 8</b> <b>Exemption for the Protection of Personal Privacy</b></p> <p>A competent authority shall claim an exemption where it reasonably determines that the requested information involves the personal privacy interests of a third person.</p>	<p><b>“Article 8 – Restrictions for the Purpose of Protection of Right to Privacy and other Legitimate Private Interests</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acting in accordance with the provisions of this Law and special regulations pertaining to protection of personal data, the relevant public authority shall restrict access to information or part of information if disclosure of such information violates the right to privacy and other legitimate private interests.</li> </ol>

2. As an exception from the provisions of Paragraph 1 above, the public authority shall not restrict access to information or part of information pertaining to:
  - a. Use of public funds, with the exception of funds disbursed as social welfare, health-care and unemployment benefits;
  - b. Performance of public office, including income, property and conflict of interest of public office holders and their relatives, as detailed under the law which deals with prevention of conflict of interest;
  - c. Court decisions in cases of public interest, such as war crimes, organised crime, corruption, terrorism, tax evasion and other cases, which represent cases of public interest, in line with the assessment of the public authority conducting the proceedings;
  - d. First name, last name and title of employees of public authorities.
3. Restriction of access to information or part of information for the purpose of protection of privacy shall be in effect for 70 years of the date the information was created or 20 years after the death of the person the information pertains to, unless the person the information pertains to, his/her spouse or partner, children or parents, provide explicit written approval for disclosure of the information after his/her death, prior to expiry of the period of restriction.”

The proposed Article 8.1 introduces an exception to the right of access to information based on the Council of Europe Convention on Access to Official Documents which admits an exception for the protection of “privacy and other legitimate private interests” (Article 3.1.f). This is an acceptable minor rephrasing of the current LFAI.

The proposed new Article 8.2, however, has a convoluted structure by which it exempts some information from the restriction on grounds of privacy but then sets up exceptions to this, which in effect mandatorily removes significant quantities of information from the public domain. In effect, the mandatory exceptions include:

- Use of public funds for social welfare, healthcare and unemployment benefits;
- Any information about performance of public office holders which does not fall under a narrow list (income, property and conflict of interest of public office holders and their relatives, as detailed under the law which deals with prevention of conflict of interest);
- All court decisions which are not included in a limited list of “cases of public interest” (“war crimes, organised crime, corruption, terrorism, tax evasion and other cases which represent cases of public interest”) as well as potentially other information about court cases while proceedings are on-going or after decisions have been reached;
- Possibly, any data about public employees which is not simply their first name, last name and title.

The information potentially excluded under this provision on the grounds that it contains personal data is all information of great public importance. Particularly broad is the exclusion of information about spending of public funds on social welfare and healthcare: this definition covers much information which is not personal data and in which there is a clear public interest.

The area of protection of privacy and personal data protection is a complex one, and for that reason it needs very careful legal drafting. In particular, the law needs to capture clear principles which can be applied on a case by case base, and reviewed by oversight bodies and the courts where necessary. These principles must take into consideration that both the right of access to information and the right to protection of privacy are fundamental rights protected by the European Convention on Human Rights. The Rationale Note fails to take this into account, referring to a right to privacy but not to access to information.

In addition, the proposed new Article 8.2 fails to take into account other requirements of the Convention on Access to Official Documents and international law more generally, namely that the harm to the protected interest (privacy and other legitimate private interests) has to be demonstrated on a case by case basis, in a decision which has to be drawn up and well-reasoned and motivated by the public authority, and furthermore, that the public interest test has to apply.

In another twist, and in some very unclear legal drafting, an amendment to Article 9 is proposed which states that “Access to information mandated under the provisions of Article 8, Paragraph 2, shall not be subject to verification of public interest arguments”. It is not totally clear here whether this language applies to the mandatory exceptions to the exceptions, or to the exceptions to these mandatory exceptions. In other words, it is not clear if, for example, no public interest test shall apply to access to spending of public funds or to spending of public funds on healthcare. Similarly, does the public interest not apply to court decisions where the legislator has deemed them to be in the

public interest or does it not apply to other court decisions?

The correct reading of this text (based on the available translation) seems to be that the public interest test should not apply to the exceptions to the exceptions. Hence, personal data contained in information relating to spending on public funds should never be subject to a public interest test because the legislator has deemed that information on spending on public funds must be public. Similarly, there would never be any need to apply the public interest test to court decisions in war crimes trials, nor to information on performance of public office, including income, property and conflict of interest of public office holders, nor to the first name, last name and title of employees of public authorities. If this is the correct reading of the provision, then the amendment is entirely unnecessary: it would be sufficient for the legislator to list which information shall always be available.

Even if, however, the legislator were to wish to list classes of information which should always be made available, that does not permit it to disregard the right of protection of privacy and other legitimate private interests. To take one hypothetical but not improbable example: a document relating to a conflict of interest investigation might contain the name of an individual (a whistle-blower for example) which should not be made public at that point in time. And there may well be information on the spending of public funds in fields other than social welfare, healthcare and unemployment benefits where personal data should be withheld (data which could include not only names, but ID information or even bank accounts!).

It is clear that these proposed provisions have not been considered with sufficient care and thoroughness. The proposals fail to anticipate the panoply of specific issues which could arrive when documents in any field of government activity are requested. It is precisely for that reason that international and comparative standards, including but not limited to the Convention on Access to Official Documents, require that exceptions to the right of access to information be applied on a case by case basis, taking into account both the harm and the public interest. A failure to do that in the context of protection of privacy is dangerous because it opens the door to almost inevitable mistakes: the very concern alleged by the Data Protection agency that information is being both unduly limited and personal data wrongly released is likely to be magnified with the proposed language.

A particular area of concern is that of court cases. It is a standard principle of democratic societies that the functioning of the judiciary takes place in public: hearings of the courts are public and any journalist should be able to attend and write a report of proceedings. Court decisions and other related records must be publicly accessible in order to protect the public interest in ensuring that justice is done. Any permissible limitations on access to court documents (and the Convention on Access to Official Documents does have an exception for “the equality of parties in court proceedings and the effective administration of justice” cannot apply to the outcome of the judicial

process. The Convention on Access to Official Documents makes clear that any limitations must be set down by law and must be “necessary in a democratic society and be proportionate to the aim of protecting [the specified interest].” In most democratic societies that principle argues for almost total access to court decisions (very limited redaction of names to protect minors, for example, in cases of child abuse, incest, or domestic violence are occasionally permitted). The importance in Bosnia and Herzegovina of protecting and monitoring the independence and impartiality of the judiciary, as well as the broader societal interest in knowing the outcomes of court processes, argues strongly in favour of publication of all court decisions. It is recommended that the language be modified to require the default position to be publication of all court decisions in their entirety unless in exceptionally cases a compelling argument to redact some limited information.

***Recommendations:***

- Integrate the protection of privacy and other legitimate private interests into the general list of exceptions, which should be in line with the Convention on Access to Official Documents.
- Withdraw in its entirety the proposal for Article 8.2.
- Put in place a plan to train information officers and other public officials on how to balance access to information with personal data protection and establish strong support and oversight mechanisms to improve practice. This is not a matter which can be solved through legislation alone, nor even primarily through legislation.

**iii) Time Limits for Restrictions on Access to Personal Data**

The proposed Article 8.3 introduces a requirement that a restriction on access to information for the purpose of protection of privacy shall be in effect for 70 years of the date the information was created or 20 years after the death of the person to which the information pertains (absent the consent of the individual or a family member should they have passed away).

This is also a highly problematic provision. First it runs counter to the provisions of the Convention on Access to Official Documents which require decisions to be taken on a case-by-case basis. In other words, a request for information which is denied today may be granted tomorrow if circumstances change. Such a change could include that the assessment of harm is that it is not so great, or that the public interest has increased to a level which justifies publication.

The second problem with this provision is that it fails to understand the meaning of the provision in the Convention on Access to Official Documents (Article 3.3) which gives States the option of “setting time limits beyond which the limitations ... would no longer apply.” The purpose of the drafters of the Convention was to give an option to place a time limit in order to indicate to a requester when a document would become avail-

able. For instance, a document relating to a decision-making process is not available at the time when a request is submitted, but will be available immediately the decision has been taken. An example might be a public procurement process where documents become available after the contract has been awarded. The drafters of the Convention on Access to Official Documents did not have in mind exceptionally long time periods such as seventy years.

A third problem is that this provision introduces a potential overlap with other legislation regulating privacy just as the proposed amendments removed other overlaps. Any general language about the length of time for which personal data is considered to be personal data (during the lifetime of the individual) should be contained in other legislation, if it is necessary at all, which is questionable. For that reason such a provision is not contained in the Convention on Access to Official Documents and should not be introduced into the Bosnia and Herzegovina LFAI.

### **Recommendations:**

- Withdraw in its entirety the proposal for Article 8.3.
- Introduce a provision which requires public bodies applying an exception to notify a requester when the information should become available.
- Ensure that public officials are trained on the fact that information which is denied on grounds of a protected interest may be requested again and may well become available at a later stage.

## **3.5 Appeals**

The appeals process has long been an issue with respect to the Bosnia and Herzegovina LFAI. According to the Rationale Note, the proposed amendments to Articles 23 and 26 are designed to rectify changes made in 2011 with respect to the appeals process. The administrative and court appeal process is clarified with the new provisions:

### *Article 23 – Right to Appeal*

1. *Decision on request to access to information issued by the public authority in the first instance may be subject to appeal before the relevant public authority assigned under the law to act in the second instance. In the event such second instance body is not in place, administrative proceedings may be initiated to challenge the subject decision.*
2. *The public authority assigned to act on the appeals is required to make its decision and send it to the appellant within 30 days of submission of the appeal.*
3. *Appeal against the decision which approves the request for access to information does not delay implementation of such decision*

It is essential that there be an effective internal appeals process. A first point of note

is that Article 23.2 would give public bodies 30 days to decide on the appeal. This is a long time frame (assuming 30 working days; but even 30 calendar days is somewhat long). The European Union which has a standard 15 working days to answer requests provides public bodies with 15 working days for appeals to be processed and a final decision issued to the applicant. It is recommended that Bosnia and Herzegovina reduce the appeal time, especially given that, as the European Court of Human Rights has stated “news [information] is a perishable commodity”.

The proposed Article 23.3 is not clear. It appears to provide a right to challenge decisions to release information but that such an appeal “does not delay implementation of such decision.” Given that the timeframes for appeals are longer than the timeframes for delivering information, this would be a totally meaningless decision as by the time the appeal was resolved, the information would be in the public domain.

Article 10 of the amendments revises the current Article 26, Paragraph 1 so as to ensure that the administrative procedure applies. The language of this provision (in translation at least) is not entirely clear and should be reviewed to ensure that the proposal functions in practice consistent with the current legal framework in Bosnia and Herzegovina.

***Recommendations:***

- Reconsider the timeframes in future Article 23.2 and reduce them to a reasonable length (maximum 15 working days) in line with EU standards.
- Revise for clarity the proposed changes to Article 23.3 and 26.

**3.6 Other Amendments.**

The amendments proposed by Article 7 are a technical change to the wording (correcting the word “include” to “submit” – which possibly should be “deliver”), which does not seem problematic and no comment is necessary.



## LEGAL ANALYSIS OF THE DRAFT LAW ON ELECTRONIC COMMUNICATIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

*Commissioned by the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media from Prof. Dr. Katrin Nyman-Metcalf, Chair of Law and Technology of the Tallinn University of Technology, Expert on Communications Law*

October 2013

### Conclusions and Recommendations

- A key issue is the independence of the Communications Regulatory Agency (CRA/RAK). As there is a functioning such Agency, it is essential to safeguard and strengthen its independence. Concretely this includes the need for Article 5 and Article 6 to be reformulated to make the tasks of the Council of Ministers and the Ministry more strictly defined, so that there is no risk of reduction of the independence of the Regulatory Agency.
- The relationship between regulation of electronic communications and that of audiovisual media (broadcasting) has to be clear so that there is no danger of issues being unregulated or doubly regulated. This draft Law should be clearer on this and/or be supplemented with guidelines or other instruments. As an independent development, a new law on audiovisual media services will be needed if the existing law will no longer be in force.
- The appointment process for Council members should be reconsidered, to make it clearer which NGOs can participate in the process and how these are selected as well as clarify what happens in case of a deadlock of the intended procedure. The rules for the decision in the Parliamentary Assembly should also be clarified, as it should not depend on the majority in Parliament but also ensure opposition representation.
- Regarding rules on how the Council members can be dismissed, as the relationship between the Council of Ministers and the Regulatory Agency is a very important matter and there should be no hidden ways to compromise the independence of the Agency, it should be clearer how and on what grounds dismissal can take place (with less possibility for a subjective and/or wide interpretation of grounds for dismissal).
- For dismissal of the Director by the Agency Council, there should be a requirement to set out the reasons publicly.
- Salaries and other conditions of Agency staff should not be the same as for all

civil servants, with no possibility for special exceptions.

- A provision should be added on additional financing (from the state budget), should the mentioned sources of revenue not be enough.
- Parties directly concerned by decisions of the Agency should have the possibility to comment and be involved in the process to the greatest possible extent, as such any exceptions must be interpreted narrowly.
- Concerning what information should be excluded from public access, there is a need to clarify and make the provisions clear and consistent, so that there can be no ambiguity about what information is regarded as confidential and excluded from public access.
- The idea of a Rulebook to be issued by the Agency with more detail on a wide variety of technical issues is a very good concept for how regulation in a complex and technical field should be made, but it should be re-evaluated why in certain circumstances the Rulebook shall have the approval of the ministries of the Entities. Approval should not be needed, but consultations with the ministries (and the Department of Brcko authority) can be stipulated so that the relevant authorities have a chance to discuss and influence but they cannot block the work of the Agency.
- There are very many mentions of different rulebooks to be issued by the Agency Council and although this is a good method of regulation, it could be a bit confusing which rulebook is applicable when, so the Agency needs to think about this aspect when drafting or – most probably in most cases, as it already has many rules on most relevant matters – updating its rules. Each set of rules could clearly refer to relevant Articles in the Law and as most people will consult the rulebooks electronically, some effort should go into the electronic search-methods to be used for finding information in the rulebooks.
- Regarding frequency matters, the overall impression is that the division between the Council of Ministers' decision (made on the suggestion of the Ministry) and the competence of the Agency to make decisions is not clear. It is advisable to add an Article at the start of the section where the respective roles are clearly set out.
- The section on digital radio and television is very short and does not cover all necessary issues, while not showing where in other legislation necessary matters may be regulated. If many of these issues are in fact already regulated in other legislation, this should be indicated here.
- The data protection commissioner and the Agency should work together to the extent possible, but still maintain the possibility to work independently in case

they cannot agree on common action, as they fulfil different roles and have different mandates.

- Breaches of rules in the rulebooks referred to in different places in the Law should not be sanctioned by this Law, as these rulebooks are not yet in existence so this is a breach of legal certainty and the principle that any sanctions must have a clear basis in law setting out what obligation is breached. This is the wrong order in which to adopt rules. It should either be done by a general allowing provision based on which the rulebooks can set out sanctions or by restricting the formulation in Article 144 to violations of the Law – even if in practice the exact extent and nature of the violation will be determined with the help of the various rulebooks.
- In the transitory provisions it is important that rules stay in force until replaced and that reasonable time is given to replace them.

### **Executive Summary**

It is positive that a more comprehensive communications law is proposed for Bosnia and Herzegovina and most aspects of the draft Law are in line with international and European standards. The Law is quite long and detailed, which - as it concerns technical matters as well as important consumer protection issues - is mostly unavoidable to achieve legal certainty. The Law will be supplemented with instruments adopted by the Regulatory Agency, called rulebooks. It is presumed that to a large extent these rulebooks can consist of secondary legislation that already exists.

A key issue to highlight in the draft Law is the role of the Regulatory Agency and its independence. Political organs make and monitor policy, but should not get involved in regulatory matters – neither in the decision-making nor the rule-making activity of the Agency. It is of utmost importance that the Law safeguards and strengthens the role of the independent regulator.

The Law does not cover content issues and the extent to which any broadcasting matters (including digitalisation) may be covered is somewhat unclear as it is not always obvious what is linked to “content”. The link between this Law and a number of other laws on issues such as competition and consumer protection may also need additional clarification

Among provisions that are positive and in line with best international practice is that universal service obligations shall be reviewed regularly, and possible disputes on various matters are primarily to be resolved by the parties, with the Regulatory Agency assisting if needed. Style issues to mention include that definitions exist in different places and that the Law contains some Articles that are not normative but just programme statements.

The existing, well-functioning, independent Communication Regulatory Agency (CRA/ RAK) is preserved in the Law, which underlines its independence in decision-making but the actual division of competence between the Agency and the Council of Ministers (and the Ministry of Communications and Transport) is not always clear. While explicit recognition of non-interference in decision-making is positive, the guidelines for implementation mentioned give rise to some concern if these – or monitoring and coordination by the Ministry – are too detailed. The enumeration of competencies of the Agency and provisions on its work (to be supplemented by rulebooks) are generally good. Principles such as work being public need to be clarified in secondary legal instruments. Salaries and conditions should not necessarily be those of other civil servants, so it needs to be considered exactly what references to other laws entail in this respect. It is positive that no ethnic or other quotas are made for staff, provided that no such requirements follow from legislation referred to.

A key issue is appointment of Council members with a need to think about independence and professionalism as well as the perception of this. The procedure proposed may not meet these high requirements. One flaw is the mention of the NGO sector for designating members, with no explanation of what this means more specifically. Other members of the Ad Hoc Committee may be politically one-sided, as the process does not offer sufficient guarantees of plurality. Another concern in relation to the appointment process is what happens if there is no agreement. Additionally, officials must be able to operate without fear of dismissal it is not good that some possible dismissal reasons leave room for subjective interpretation. For dismissal of the Director there should be a requirement to set out the reasons publicly.

The fact that the Agency can use revenue from fees administered by it is good, but additional provisions are needed for the case these revenues are not sufficient. The decision-making of the Agency is generally well described, with a possibility for parties to make declarations, but possible exceptions to this as well as the formulation on appeals should be clearer.

On public consultations there is a good balance between making it compulsory to have consultations and take proposals into account, but not to necessarily implement the proposals. For public consultations, publicity and data gathering it is a key issue that requires careful consideration in law and practice (with additional internal rules) how to deal with confidential information while at the same time maintaining maximum transparency.

The section on electronic communication infrastructure and other related equipment is technical, quite detailed and generally in line with international standards. For this and other sections, an issue of potential concern is the independence of the Regulatory Agency, for example if the rulebook requires outside approval. There are many mentions of different rulebooks to be issued by the Agency Council and although this is a good method of regulation, it could be a bit confusing which rulebook is applicable

when, so the Agency needs to think about this aspect when drafting or updating its rules. Each set of rules could clearly refer to relevant Articles in the Law and as most people will consult the rulebooks electronically, some effort should go into the electronic search-methods.

Licensing provisions with the distinction between general authorisations and licences are in line with best European and international practice. This is also the case for provisions on priority for defence forces (and similar) and the section on universal services (although it is not necessary to enable the connection at a fixed location). The section on protection of rights of end-users meets international standards, for instance by providing for written agreements with certain conditions to protect users. Some unclear provisions are highlighted in the detailed analysis (like on malicious and harassing calls and messages).

The provisions on competition are in line with international standards but very close and careful harmonisation with general competition law and competition authorities is essential. Addressing and numbering as well as frequency management rules are in line with international standards, but a more explicit division of competencies for frequency matters should be shown. As a general remark relevant to different Articles on rejecting applications, the agency should have the possibility to ask for additional information and give the applicant the chance to improve the application.

The chapter on digital radio and television is surprisingly short and general, for such an important issue.

Chapters on security, integrity and confidentiality of communications as well as on data retention and interception of communications need constant attention for their compatibility with data protection legislation. For the supervisory inspection to be performed by the Agency the rulebook is important as the tasks of the inspector need to be exercised in a reasonable, proportional manner as the potential interference in the rights of operators is great. The provisions on fines are good in that they stipulate a range of the applicable fine, which allows for discretion and taking all relevant circumstances into account. A principally problematic matter is that some provisions set out fines for breaches of rules in the rulebooks referred to in different places in the Law even if these rulebooks are not yet in existence. This is an incorrect order in which to adopt rules.

Transitional provisions are essential as there is a functioning Agency so it is important that nothing in this Law will disrupt their work. Provisions on validity of existing rules, decisions and licences need more clarity and any requirement for operators to undertake something while they have a valid licence or permit should be at a minimum.

## Detailed Analysis

### Introduction

The current Communications Law of Bosnia and Herzegovina (BiH) is very short and includes audiovisual media as well as information and communication technology related matters. The short law has functioned thanks to additional regulations and decisions passed by the Communications Regulatory Agency (CRA/RAK). It is positive that a more comprehensive law is now proposed. Most aspects of the draft Law on Electronic Communications (the Law) are in line with international and European standards and the Law resembles communications legislation in various EU Member States.

The Law is quite long and detailed. As it concerns technical matters as well as important consumer protection issues, such detail is often unavoidable if legal certainty is to be ensured in the rather specific matters covered by the Law. The Law will be supplemented with instruments adopted by the Regulatory Agency, called rulebooks. It is presumed to a large extent these rulebooks can consist of the rules that already exist in the form of various secondary legal acts adopted by the Agency, which can be included in a new format of rules, if necessary.

The most important issue to highlight in the draft Law is the role of the Regulatory Agency. In societies with liberalised communications sectors and freedom of expression, the regulator must be independent. It should be independent both from the industry that it regulates and from political organs. The board, director and staff of the regulator should be selected based on their personal qualifications and should work for the good of the sector, irrespective of political decisions. The political organs like the government and parliament make and monitor policy, but should not get involved in regulatory matters – neither in the decision-making nor the rule-making activity of the regulator. In BiH there is a well-functioning Regulatory Agency (CRA/RAK), created with respect for modern standards of a converged communications environment. Thus it is of utmost importance that the Law safeguards and strengthens the role of the independent regulator.

Many provisions of the Law are positive and in line with best international practice. This includes that matters such as universal service obligations shall be reviewed regularly and that various matters in the Law are primarily to be resolved by the parties, with the regulator acting to resolve disputes in case of need.

This analysis of the Law is based on English translations of the draft Law provided by the office of the OSCE Representative on Freedom of the Media in October 2013. Other legal acts referred to in the draft Law are not analysed (as mentioned where relevant).

## International standards

The basis for this analysis is the promotion by the OSCE of freedom of expression as protected by international instruments like the Universal Declaration of Human Rights to which OSCE participating States have declared their commitment.<sup>1</sup> Article 19 of the Universal Declaration says:

*“Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers.”<sup>2</sup>*

This right is further specified and made legally binding in Article 19 of the International Covenant on Civil and Political Rights. The right is also expressed in Article 10 of the European Declaration on Human Rights:

1. *“Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.*
2. *The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.”<sup>3</sup>*

BiH is a party to the instruments mentioned here and bound by these provisions, something reinforced by its role as a participating State of the OSCE.

In a modern, converged and interrelated communications environment, these rights and freedoms do not only affect media legislation but also the more technical side of communications, to enable a diverse and pluralistic media landscape to develop, making use of modern information and communications technologies that have become such an essential part of everyday life all over the world.

In the 1999 OSCE Charter for European Security the role of free and independent me-

1. For example in the Helsinki Final Act (1975), Part VII. The commitment to freedom of expression has been reiterated by participating States for example in the Concluding Document of the Copenhagen Meeting of the CSCE on the Human Dimension (1990) and later statements.

2. Resolution 217A (III) of the General Assembly of the United Nations, adopted on 10 December 1948. A/64, page 39-42. See the full official text in English at: <http://www.un.org/Overview/rights.html>.

3. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rome 4.XI.1950. [www.echr.coe.int/NR/...DC13.../Convention\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/...DC13.../Convention_ENG.pdf)

dia an essential component of any democratic, free and open society was stressed.<sup>4</sup> The Mandate of the OSCE Representative on Freedom of the Media, states:

*“Based on OSCE principles and commitments, the OSCE Representative on Freedom of the Media will observe relevant media developments in all participating States and will, on this basis, advocate and promote full compliance with OSCE principles and commitments regarding free expression and free media. In this respect he or she will assume an early-warning function. He or she will address serious problems caused by, inter alia, obstruction of media activities and unfavourable working conditions for journalists.”<sup>5</sup>*

The draft Law analysed here is examined from the viewpoints of general principles of communications regulation including for example regulatory agencies.<sup>6</sup> The Council of Europe has issued a number of recommendations of relevance and although these are not legally binding, they do provide important guidance on how freedom of expression shall be guaranteed in reality. For more technical matters, international standards that most often are binding are developed by organisations such as the International Telecommunications Union (ITU). Such standards mostly concern matters that do not fall directly within the mandate of the OSCE Representative on Freedom of the Media, but nevertheless all such international standards together create the framework which determine the standards of the media and communications landscape.

### **Scope of the Law and Definitions (Part I)**

The draft Law includes all issues related to electronic communications, as enumerated in Article 1. Most of this is easy to understand and logical, but as the Law does not cover any content issues – paragraph 2 of Article 1 – the extent to which any broadcasting matters may be covered by the Law is somewhat unclear. Digital radio and television are mentioned in the first paragraph, which read together with the second one indicates that only the technical side is covered by the Law. In practice, it is not always obvious what matters are linked to “content” as excluded by the second paragraph. Regarding the scope, another matter that could be confusing is the link between this Law and a number of other laws on issues such as competition and consumer protection – also explicitly excluded in Article 2 but at the same time covered by Article 1.

This is not so much a criticism of the draft Law as a comment to highlight the need to be clear in practice on what laws apply to which situations and how concerned authorities deal with any borderline issues. There may also be a need for secondary legislation on this issue. There is a constellation of laws in place that deal with broadcasting and

4. See point 26 of the Charter for European Security, adopted at the Istanbul Summit of the OSCE, 1999. [http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/17497\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/17497_en.pdf)

5. Mandate of the OSCE Representative on Freedom of the Media, 1997, see Point 2. <http://www.osce.org/pc/40131>

6. Council of Europe Recommendation Rec(2000)23 to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector; Resolution 1636 (2008) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe and Declaration of the Committee of Ministers (26 March 2008) on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector.



other content regulation matters; still it is recommended that a future Audiovisual Media Services Law should be approved, and should be consistent with what is already established in this Electronic Communications Law.

The section on definitions is long and detailed, with internationally accepted definitions used to a large extent, which is good. The definition of electronic communication service further serves to exclude what traditionally is referred to as broadcasting. There are also definitions of audiovisual media services and radio media service, which is unusual as audiovisual normally includes audio (radio) AND visual (TV), but as the definitions otherwise are similar this is not likely to have any important effect. As a question of style, it may be pointed out that in addition to the section on definitions, the Law in many places also includes definitions in the text, in brackets after certain names or concepts.<sup>7</sup> When there is a section on definitions, it would be clearer to have all definitions there.

Other than this, the only comment to the definitions is the importance also in this context to bear in mind the relationship between this Law and other laws, as definitions like the one on relevant market or that on consent should be in line with such definitions in other (competition and data protection) laws.

### **Competences, role and tasks of the Council of Ministers, Ministry and Regulatory Agency (Part II, Chapters I and II)**

The Law contains some Articles that are not normative but just programme statements. One such Article is Article 4 on public interest. It just makes a statement and it is not clear what legal effect this statement might have. It may however be useful for interpretation and in that case the stress can be on the public interest for BiH: for the country as a whole.

The main problem with the draft Law is that it is not clear on the division of competences. It is important that the new Law does not entail any steps backwards and that it does not endanger the well-functioning, independence of the Communications Regulatory Agency (CRA/RAK). The Agency is preserved in this new Law and Article 5, paragraph 2 explicitly underlines its independence in decision-making, which is positive. However, at the same time, the actual division of competence between the Agency and the Council of Ministers (and the Ministry of Communications and Transport) is not always clear. Given the occasional challenges to the independence of any regulatory agencies and especially the complex political framework of BiH, it is of utmost importance that there are no ambiguities in the Law on the role of the Agency and its independence.

It is in line with international practice that the government makes policy, adopts strategies and conducts other such activities that are of a policy nature, reflected in Article

---

7. E.g. Article 103 paragraph 2, Article 122 paragraph 4.

5. However, such work should not be so detailed that there is no scope left for real independence of the Regulator. The explicit recognition of non-interference in decision-making in Article 5 paragraph 2 is very good, yet the guidelines for implementation mentioned in the same paragraph give rise to some concern. The Agency should act independently both in its decision-making and its rule-making. The activities will be carried out in the framework of the Law as well as the policy and strategy and such instruments may directly or indirectly give guidance to especially the rule-making activity, but specific implementation guidelines may be a back-door way to reduce the independence of the Agency.

Article 6 on the competences of the Ministry adds to the interpretation that there is a potential risk of excessive interference of the political organs in the regulatory work of the Agency, especially the monitoring and coordination as well as implementation tasks in paragraph 1 of Article 6.

As for the competencies of the Ministry (Article 6), attention can also be drawn to paragraph 4 on representation of BiH in international organisations and similar. This should be decided depending on the exact tasks of such cooperation; if the Agency has already established certain contacts and in some international fora, then the regulator may be a better representative than the Ministry (as the regulator is an expert and non-political body).

The definition of the legal status and enumeration of competencies of the Agency, Articles 7, 8 and 9, are good. Here the independence is well stressed. The principle of the work of the Agency being public is good (Article 7 paragraph 5) but this needs to be clarified in secondary legal instruments, as the regulator does need a possibility to conduct some confidential work as well. Such situations need to be set out clearly, so there is legal certainty and a proper basis for reducing openness. This analysis does not include an analysis of other legislation such as the Law on Ministries and other Administrative Bodies or the Law on Administration (Article 7 paragraph 7) but it must be underlined that it is essential that these laws in no way are taken to reduce the independence of the Agency or otherwise affect its role and status under this Law.

The Agency bodies are set out in Articles 10 to 21. A large part of this section concerns appointment of Council members. This is indeed one of the most central and complex issues when it comes to securing true independence as well as quality of the independent regulator. There is a need to think about both real independence and professionalism and the perception of this: the two are not always the same. Thus, there is a need to ensure as much as possible that the procedure for appointing members, the nature of the candidates and the transparency of the entire process are perceived to be honest and professional. In the given case, the procedure proposed in the draft Law may not meet these high standards. One flaw is the mention of the NGO sector (Article 13 paragraph 2) as one part of designating members, but with no definition or explanation of what this means more specifically, which organisations have the right to

participate in the process and how they are selected. It may be difficult to decide which organisations to select and how to involve them, so this needs clearer support in the Law. There is also a risk, if there is no clear provision in this respect, that political forces may try to exert influence by, for example, including organisations in the selected NGO sector that are not really independent NGOs. Also the other members of the Ad Hoc Committee may be politically one-sided, as the process does not offer any guarantees that a wide range of opinions are considered.

For the same reasons – guaranteeing a politically unbiased Council with a wide variety of views represented and ensuring that the perception of the Council also supports this – there should be rules on how the Parliamentary decisions in this context are taken. This is relevant both in the appointment of the Ad Hoc Committee (Article 13) and the appointment of the Council Members (Article 11). Especially for the appointment of the Committee, it is advisable to ensure that the parliamentary opposition also has a chance to influence the appointment decision, so it should not be made with just a regular majority vote but it should be either a “super-majority” or a guaranteed approval by the opposition as well.

The other concern in relation to the appointment process is what happens if there is no agreement. Experience has shown that it is difficult to reach agreement in the complicated structure of the state of BiH and although a law can never totally guarantee its own successful implementation, as there is now a reform of the law, it is the right time to consider what additional measures could be decided so as to reduce the risk of deadlock. If there are some such measures in the Law, this may also concentrate the minds of the relevant persons who then know that they have no alternative but to agree. Article 14 does contain some provisions on what happens if the first suggestion is not approved, with deadlines, but not all time limits are clear and the end result may still be that no agreement is reached, in which case the process could be very long indeed.

As for the appointment of the president and deputy president of the Council (Article 11 paragraph 4) consensus is required. It is of course to be hoped that the Council will work well together and have no problem reaching such consensus among themselves, but even so a fall-back (vote with 2/3 majority for example) in case consensus is not reached should be in the Law.

Article 15 on requirements for Council members contains a reference to the Law on Ministerial Appointments. This Law has not been examined in this analysis, but it is presumed that it does not add any unreasonable demands. The requirements in the Article are good. The relationship between paragraph 1 point b) and paragraph 2 point f) is not totally clear, as the first point has any criminal proceedings as an exclusion point while the second one focuses on certain crimes. This is not necessarily a problem though, as it makes sense in the case of an ongoing proceeding to be more careful, while for already decided matters it is good to have a more specific list than just a blan-

ket exclusion. As paragraph 2 (point f) lists serious matters that really would reduce public confidence in the person (more than for example some traffic crime or juvenile shoplifting might do), it can be questioned if the limit of five years really is enough or if such exclusion should not be life-long.

One of the essential prerequisites for the independence of the regulatory agency is that it can operate without fear of dismissal, as long as it operates within the law. This is why the rules on dismissal of Council members or of the Director are so essential in any communications law. The Council members can be dismissed by the Parliamentary Assembly and the reasons for this are listed in Article 16. Some of these reasons leave room for a subjective interpretation (notably points c) and d) of paragraph 2). As the relationship between the Council of Ministers and the Regulatory Agency is a very important matter and there should be no hidden ways to compromise the independence of the Agency, it should be clearer how a potential process of dismissal can take place. Regarding both points c) and d) in Article 16 paragraph 2 the question immediately comes to mind: Who makes this evaluation and how?

The Director should also be able to act without fear of dismissal, but as he/she is potentially dismissed by the Council of the Agency (Article 20) there should be no risk of outside interference and thus challenge to the independence of the regulator. At the same time, some criteria are rather subjective (paragraph 2, point c) and to some extent point h)) so here a requirement for transparency and proper motivation by the Council on why, how and through what actions or inactions the unacceptable behaviour has taken place is needed. That way the Director can defend him/herself and it is seen by everyone interested what took place so no suspicions of political or personal machinations can be entertained.

Concerning the internal organisation of work in the Agency, Article 21 paragraph 4 sets out that salaries are regulated by the Law on the salaries and compensations in the institutions of BiH (and labour relations by the Law on Employment in the institutions of BiH). These laws are not analysed here. It is understandable that there is a desire for a common framework for public institutions so there is no objection as such to this legislation being applicable and for labour relations, most likely (without having analysed that law) there is nothing that should not be suitable for the Agency. However, as concerns salaries, the staff of a regulator such as RAK need specific competencies in areas that are not within the normal requirements for civil servants. If some staff of various institutions can quite easily move between institutions, using their general skills and competences, the tasks of a technical, specialised body entails different demands. The recruitment and the potential employers to compete with are different than for most civil servants and to get competent staff, the Agency must have some freedom in what conditions and salary it offers. Unless the mentioned law allows for such exceptions, these should be specified in this Law.

It is good that the internal rulebook of the Agency will give more detail on staff and

internal organisation (Article 21 paragraph 2) and it is also positive that no ethnic or other quotas are made, provided of course that no such requirement follows from any of the other legislation referred to.

The fact that the Agency can use revenue from fees administered by it is also good (Article 23). The more independently a regulatory agency can operate, also financially, the more real independence it has. It is, however, crucial that the Law is structured in a way that ensures that the Agency has sufficient income. There is one concern related to Article 23; if the fees should not provide necessary funding, then there needs to be an additional provision ensuring that the Agency is always guaranteed enough income to be able to operate. The easiest is to just add an open-ended provision on any additional financing as and if needed. The meaning of Article 24 on financing according to the Law on Financing of the Institutions of BiH and especially the relation of this provision to Article 23 and the stipulated resources for the Agency is not clear. The point of having access to own resources must of course be the right to have sufficient income from this and to mainly administer it independently (including deciding what is sufficient income).

The decision-making of the Agency is generally well described, with a possibility for parties to make declarations (Article 26) which is very important. The somewhat vague formulation of paragraph 4 of Article 26 could risk undermining this positive element, if it is interpreted widely. It really has to be that only in exceptional cases is it necessary to take decisions without giving the parties a chance to comment.

A very important issue is the provision related to appeals, the formulation of Article 26 paragraph 5 is not very elegant and could be misleading. Instead of stating that no appeal can be made, it should be stated that an administrative dispute can be initiated – focus on what can be done rather than what cannot. A further reason for this, apart from just good drafting technique, is that Article 6 of the European Convention on Human Rights - to which BiH is a party – requires (as shown by the case law of the European Court of Human Rights) the possibility of appeal in the broad sense of any decisions with consequences for private subjects. The administrative dispute procedure normally meets the requirements of the Convention as it is the substance and not the form of an appeal/complaint that the provision focuses on, but it is still potentially problematic to explicitly exclude an appeal in the text of the Law, without clarifying that the alternative procedure meets all requirements.

Other provisions on the work of the Agency are generally good, like its role on dispute resolution between operators (Article 27), which is an important task for a regulator, and on public consultations (Article 28) and publicity (Article 29). For consultations, the Article has the right choice of words in that it makes consultations as well as taking account of proposals compulsory, but not the actual implementing of proposals. It is never known what proposals come and although they should always be taken seriously and thoroughly considered, it must be the Agency that takes the final decision.

In the provisions on public consultations, publicity and data gathering (Articles 28 to 30) the key issue that requires careful consideration (with additional rules in internal rules and/or guidelines of the Agency) is the question of how to deal with confidential information while at the same time maintaining maximum transparency. As private firms (or individuals) are required to submit information to the Agency for it to be able to do its work properly, there must be safeguards against sensitive information on business secrets being revealed. At the same time, maximum transparency is the best way to ensure quality and honesty of the work of the Agency and increase its credibility. The provisions in the draft Law are not very clear as they mainly refer to other acts, without it being clear what those acts may be: regulations of the Agency?; regulations by other bodies?; one or several laws? See Article 30 paragraph 6 and 8 as well as paragraph 9, also Article 28 paragraph 6 and Article 29 paragraph 6. It cannot be left up to the owners of the information to determine if it is secret or not, but the authority that possesses information must have clear rules set out in law (possibly supplemented with other legal acts) for what is excluded from the principle of access to information.

### **Electronic Communications Infrastructure and Other Related Equipment (Part II, Chapter III)**

The section on electronic communication infrastructure and other related equipment is technical, quite detailed and in general in line with international standards on the issue. For this section as well as for many of the following ones, the main issue of potential concern is linked again to the independence of the regulator. This concern arises from the provisions on the rulebook to be issued by the Agency (see Article 32 paragraph 5). The concept is very good and it is exactly how good regulation in a complex and technical field should be made: with basic provisions in law and additional rules in another form of instrument, that can be more flexible, is easier to change and can contain examples, alternatives and generally freer language than a law. What is worrying here is not the idea as such but the vagueness of the provision that the rulebook shall have the approval of the ministries of the Entities. The meaning and process of such approval or the consequences if approval is not given are not made clear and this can potentially be extremely disruptive for the work of the Agency. It would be best if the approval was not needed, although consultations with the ministries (and the Department of Brcko authority) can be stipulated. That way, if the Agency fulfils its task and consults with the relevant authorities, they have a chance to discuss and influence the detail to the extent it concerns them, but they cannot block the work of the Agency.<sup>8</sup>

It can be noted that in most provisions the Agency can issue a rulebook without it being approved by the ministries. It is not clear from the content of the respective provisions why it is sometimes in one way and sometimes another way. The better solution is for the rulebook to be by the Agency Council with *no* ministerial approval, as, for example, right of way in Article 36 paragraph 5 or joint use of facilities, Article 37 paragraph 9. There are many mentions of different rulebooks to be issued by the Agen-

8. The same comment applies also to the following provision: Article 34, paragraph 5;

cy Council and although this is a good method of regulation, it could be a bit confusing which rulebook is applicable when, so the Agency needs to think about this aspect when drafting or – most probably in most cases, as it already has many rules on most relevant matters – updating its rules. Each set of rules could clearly refer to relevant Articles in the Law and as most people will consult the rulebooks electronically, some effort should go into the electronic search-methods to be used for finding information in the rulebooks.

As far as priority to defence forces and other similar purposes (Article 33 paragraph 6) this is in itself legitimate and also inevitable, but requests should nevertheless be reasonable and the mentioned organs should neither ask for nor automatically get more than what is needed for them to fulfil their duties.

### **Electronic Communications Network and Services and Universal Service (Part II, Chapter IV and V)**

Licensing provisions with the distinction between general authorisations and licences are in line with best European and international practice. Implementing regulations are to be made in a non-discriminatory, proportionate and transparent manner with additional provisions in a rulebook by the Council (with no ministerial approval), which is very good (Article 42). The fee for performing activities of electronic communication shall be prescribed by the Agency (Article 43). Here it is important that such a fee is not too high so that it deters any serious operators. The transparency of the fee as per paragraph 2 of Article 43 and the fact that the Agency stipulates it are however the best way to do this.

The section on universal services is in line with international practice. It is not necessary to enable the connection at a fixed location (Article 44) as long as it is provided. More and more countries make internet access (for example by way of broadband) a service that falls under universal service and it may be useful to mention this in Article 44, although Article 48 covers it and any changes can be made through Article 45. The detail on universal services is to be set out in a rulebook by the Agency Council, with no external approval (Article 46 paragraph 5). When determining the exact content of the obligation (like for internet speed – Article 48 – or public pay telephones – Article 50) it is important that the Agency takes into account not only the most modern and useful technology but also what is relevant for different parts of the country.

Article 52 is a good Article on measures to assist vulnerable end-users with a good division of competences between the Agency and the ministry and Council of Ministers: The Agency deals independently with the telecommunications aspects but does not get involved in deciding who falls into a certain category based on social criteria, something which is not within its core competence. Article 55 sets up a good system for reimbursing excess costs. Such systems are notably difficult in practice as it is far from obvious to determine what excess costs actually are (far more difficult than what

Article 56 appears to indicate), but the legal framework created here is adequate. Transparency as shown by paragraph 9 of Article 55 is essential.

The rulebook of Article 46 paragraph 5 is very important for many matters related to universal services, so it is very important that such a rulebook is adopted (or an existing one updated) without delay. As the Agency has rules on many of the issues mentioned in this Law, the best way to do it is to use such rules and maybe reformulate them somewhat or collect them in a different manner, rather than to start from the beginning.

### **Protection of Rights of End-Users (Part II, Chapter VI)**

The section on protection of rights of end-users (Chapter VI) meets international standards. It provides for written agreements with certain conditions to protect users. The provisions are rather detailed, but even if it generally can be good to make laws more general and shorter with detail in secondary legislation, when it comes to protection of consumers or other end-users there may be a good reason to have more detail in the Law, so there can be no ambiguity concerning what provisions are binding. In Article 64 the requirement of printed form of the bill appears old-fashioned when most countries are moving toward e-governance and e-business. Regarding the same Article, paragraph 3, the Agency can ask for additional information, which is reasonable, but the amount of information should be proportional to the need for it.

Article 66 on the public directory appears in line with international standards and should not raise any data protection concerns. It is assumed that it is coordinated with relevant data protection legislation in the country. Article 70 on unsolicited communications needs to be coordinated with marketing and consumer protection legislation as well as with data protection legislation. As the disabling of an e-mail account may have very serious consequences in today's connected world, the measures under paragraphs 9 to 11 of Article 70 must be carefully considered and not undertaken without having as much information as possible of the whole picture. This needs to be made clear in the rulebook referred to in paragraph 12 of the Article.

In Article 75 paragraph 7 the reference to paragraph 7 must be a mistake (should probably be 6?) and in Article 76 paragraph 8 the reference to paragraph 8 should probably be 6.

Article 76 on dispute resolution is good; such processes are an important element of the liberalised communications market.



### **Provisions on Competition and on Addressing and Numbering (Part II, Chapter VII and VIII)**

The provisions on competition (Chapter VII) are in line with international standards. As these provisions largely touch upon general competition issues and as practice in other countries has shown that with increased liberalisation, many competition issues in fact become similar across different sectors of the economy, a careful harmonisation with competition law as well as cooperation with relevant competition authorities is essential. Cooperation is mentioned in the Law and it is important that it is developed in practice. Eventually issues from this Law may be better handled by general competition authorities. It may be noted that the provisions on cooperation with (Article 77 paragraph 3) and seeking opinions from (Article 83 paragraph 2) the competition authority leave room for the Agency to decide whether to do this (“shall, as appropriate...” or “may”). Although cooperation should be a natural part of the work, it is still felt that such formulations may be appropriate in order not to hinder work in case the cooperation, for whatever reasons, in practice is not successful. It is, however, very important that the Agency makes serious efforts to have such cooperation.

Article 85 could also include an obligation to provide services, but this may be included in point f), which is also unclear. In Article 86 on transparency, the requests made by the Agency under paragraph 3 and 4 should be proportional and reasonable, so as not to overburden the operator. This can be done in the rulebook referred to in paragraph 5.

Chapter VIII concerns addressing and numbering. The section is in line with international standards. As a general remark – for instance relevant to Article 94 paragraph 4 a) on rejecting the application – the Agency should have the possibility to ask for additional information and give the applicant the chance to improve the application if it can be made complete with simple measures. Good administration includes guidance to applicants and even if criteria can be stricter when dealing with firms rather than consumers, at least the Agency should have the discretion to not reject an application but seek to improve it.<sup>9</sup> Other than this, there are no reasons for specific comments on the section – as in other areas, details will be set out in the rulebook, passed by the Council with no outside approval, which is good. Potential challenges to legitimate expectations through changes in numbering (Article 98) do consider proportionality and respect for economic consequences. Number portability is stipulated (Articles 67 and 99) so in general the Law includes modern telecommunications concepts. The different fees and costs are to be determined by the Agency and it is essential that these are reasonable and the way to determine them transparent.

The rulebook with details on the emergency number is to be made by the Minister for Communications in cooperation with the Ministry of Security of Bosnia and Herzegovina (Article 100 paragraph 7). The Agency should also be involved in this work, even if it is legitimate that the Ministry has responsibility.

9. This should also apply to Article 110 on licences, paragraph 3.

## **Management of the Radio Frequency Spectrum and Digital Radio and Television (Part II, Chapter IX and X)**

Chapter IX deals with the frequency spectrum. The Agency here shares the work with the Ministry and the Council of Ministers (Article 104 paragraph 3). It is not unusual in an international context that the international obligations vis-à-vis the International Telecommunications Union (ITU) in this context are handled by the government rather than the regulator, but there is also nothing preventing delegation to the regulator. This section is somewhat unclear on the exact division of competencies – Article 103 appears to give full control to the Agency but Article 104 introduces a Decision by the Council of Ministers without having explained this Decision. The calculation of fees is also to be decided by the Council of Ministers (Article 108 paragraph 4). All other rules are made by the Agency (see Article 106, 107 and 108). The overall impression is that the division between the Council of Ministers decision (made on the suggestion of the Ministry) and the competence of the Agency to make decisions is not clear. It may be a good idea to add an Article at the start of the section where the respective roles are clearly set out.

The formulation of Article 110 is odd as it refers to more detailed provisions which shall be set forth in Article 106 of the Law. If referring to the same Law, such detail is already set forth and a simple reference to the other Article can be made – otherwise to a procedure under that Article to make rules. For Articles 111 to 113 it could be studied whether there is some way to express the same content in a simpler fashion, as the language in these Articles is particularly opaque.

Article 116 deals with military, police and similar use of frequencies. It is normal in all countries that there are special rules on use of the radio frequency spectrum by the military and such use is normally considered when the spectrum allocation plan is made, with some of the spectrum reserved for military use. Such reservation should be proportionate and the military should cooperate with the civilian authorities to the greatest extent possible, to avoid interference. What may be more of a problem is when the military or police or security forces use also additional parts of the frequency spectrum. Such use may be necessary but if there is too much of it, it may undermine the work of the Regulatory Agency. This is especially the case if the military and other forces use the spectrum for uses that are not intrinsically linked with their core work (the clearest example being when the military operates radio stations for its troops). Article 116 is attempting a good balance between such different uses and situations, with the difference between paragraphs 1 and 2 and this may be all that can be done in this Law. Additionally the relevant forces should be obliged to coordinate with the Agency to the extent possible and their obligation to submit reports must be properly fulfilled. Such obligations need to be in other rules and their implementation properly monitored by the relevant organs, as the content of Article 116 cannot really be enforced by the Agency itself.

Chapter X deals with digital radio and television. This section is surprisingly short and

general for such an important issue. In addition, the first paragraph of Article 126 is not normative but just descriptive. The second paragraph is difficult to understand and although the third paragraph is good, this hardly gives an adequate regulatory framework to digitalisation of broadcasting transmission. As mentioned above, audiovisual media services are covered by other laws and as the delimitation of what is in one law and what is in another is not totally clear, it is possible that more provisions are found elsewhere. This is however not shown by this Law by any specific references. As the transition to digital transmission has not been completed in BiH there are a number of matters that need to be regulated and the question arises where these are regulated and why so little of the detail is in this main Law on Electronic Communications.

### **Security and Integrity, Confidentiality and Data Retention (Part II, Chapter XI and XII)**

Chapter XI deals with security and integrity and confidentiality of communications. These provisions should be studied for their compatibility with data protection legislation. Coordination with the data protection commissioner is important, such cooperation is foreseen in Article 128 paragraph 9. The two authorities will need to elaborate a process for their cooperation so it is not deadlocked as the Law does not explain how the cooperation – for example issuing of recommendations – shall take place. The same applies to Article 129 paragraph 7, 8 and 9. It is to be hoped that the Agency and the authority for data protection will be able to work out good rules jointly, including for how their ongoing cooperation shall take place. In line with European standards, the data protection commissioner (that should not be called an authority) shall be independent from the governing structures and not be seen as a state agency but as an oversight commission. This way, the regulatory agency – which is an independent agency but still an agency of state authority - and the data protection commissioner have different mandates and roles. It is important that the cooperation between them does not diminish the role of any one of them. The bigger risk in this context would be that the independent oversight role of the data protection commissioner is compromised if its recommendations are to be harmonised with those of the Agency, so even if cooperation is good and to be commended, it is important that both organs retain their independence and can act also in case they cannot agree on a common action.

In Article 131 it is not clear what an end-user without the status of subscriber is, which could be described in the definitions or made clearer in the text of the Article. This is all the more so as this is one of the areas where the Minister and not the Agency issues further rules.

Chapter XII deals with data retention and interception of communications. Some of the provisions also under Chapter XI deal with matters included in the general concept of data retention.

Mostly the data retention rules appear in conformity with European standards like the EU Data Retention Directive. This legislation is under constant debate in the EU so it

is important to be alert to what changes may be introduced, as data retention is an activity where there are risks of personal data protection breaches, while at the same time the activity is seen as important for law enforcement and security. Proportionality and a clear legal basis are essential for any measures in this respect. According to European practice (case law from the European Court on Human Rights), data gathering is a potential breach of data protection, not just the use of such data. Thus also the retention must be examined from this perspective, even when made under the Law on Intelligence and Security Agency as set out in Article 135 paragraph 1. Paragraph 4 of Article 136, prohibiting revealing of the content, is very important. The data protection authority has the supervision role, which is fine, provided that there are no obstacles to this authority being given tasks under this Law.

### **Supervisory Inspection and Penalty Provisions (Part II, Chapter XIII and XIV)**

In Chapter XIII the supervisory inspection to be performed by the Agency is regulated. Here again the rulebook (mentioned in Article 139 paragraph 4 and adopted by the Agency Council) is important as the tasks of the inspector need to be exercised in a reasonable, proportional manner. The potential interference for operators through measures under Article 140 and 141 is large, so this must be applied with reason. The measures are however legitimate, if properly applied. It is reasonable that an appeal does not prevent the execution of decisions (Article 142) as time may be of the essence, but this further underlines the importance to apply the rules with great caution. In Article 142, it would be better to use the word “may” as it should be up to the Council to in some events also be able to decide on a postponement in case of appeal. As with the Law in general, transitory provisions to continue the ongoing and well-established work of the Agency so far are important.

Penalties are found in Chapter XIV. The wording in Article 143 is confusing as the first paragraph talks about legal persons while paragraph 3 again mentions legal persons but with different amounts of possible fines. The offences are, in any case, unlikely to be committed by physical persons other than in the case they, as representatives of the legal persons, have caused the offence, but this appears to be covered by paragraph 2.

The provisions on fines are good in that they stipulate a range of the applicable fine, which allows for discretion and taking all relevant circumstances into account when determining the fine. One potentially problematic matter from a basic legal principle viewpoint (reflecting legal principles on predictability, legal certainty and proper stipulation in law) is that some provisions set out fines for breaches of rules in the rulebooks referred to in different places in the Law (some examples: Article 144, paragraph 1, h), k) t) and so on). As these rulebooks are not yet in existence – at least the Law refers to the task of adopting them, even if in practice many may already exist – penalties are introduced for offenses against rules that do not yet exist. This is the wrong order in which to adopt rules. It should either be done by a general allowing provision upon which the rulebooks can set out sanctions or by restricting the formulation in Article

144 to violations of the Law – even if in practice the exact extent and nature of the violation will be determined also with the help of the various rulebooks.

### **Transitional Provisions (Part III)**

The final part, Part III, of the Law contains the very important transitional provisions. As there is a functioning Agency that has operated for many years, it is important that nothing in this Law will disrupt this work. Although, mainly, the Law does provide in a concise manner the needed rules to ensure that rules and decisions remain in force until new ones have been adopted, the meaning of the harmonisation in Article 149 paragraph 2 on validity of licences and permits is not clear. Any requirement for operators to undertake something while they have a valid licence or permit should be at a minimum, when the change is brought about not by their action but by a change in the law.

The Law should set out that the mandate of the current Director remains valid until a new one is appointed or otherwise make some other proclamation of who has the duties of Director until the process of appointment under the new Law has been completed.

As it is difficult without going into detail of all secondary legal acts passed in the area to see the difference between regulations mentioned in Articles and the Rules specifically listed in Articles – combined with the cessation of effect of certain rules by the entry into force of this Law, the comments on this must be of a more general nature. Regulation such as the one for electronic communication, with a huge amount of technical detail that requires very many additional rules (the so called rulebooks) to be effective and properly implementable cannot be made in a very short period. To avoid disruption, rules and regulations in force should stay in force until replaced by new ones. A period can be set for this, of not less than a year, but in any case the presumption must be that existing rules stay in force. Anything else will severely disrupt the work of the Agency and seriously harm the sector. Legally, by-laws can stay in force even if the law upon which they were adopted has been replaced, for a limited time. It is not possible to know if the list in Article 151 of instruments that stay in force is sufficient – a more encompassing manner of stipulating this would have been better.

## **ANALYSIS OF PROPOSED AMENDMENTS TO THE LAW OF GEORGIA “ON BROADCASTING”**

**Commissioned by the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media from Dr. Katrin Nyman Metcalf, Professor and Head of the Chair of Law and Technology of Tallinn Law School, Tallinn University of Technology.**

March 2013

### **Conclusions and Recommendations**

- The amendments proposed in the draft are generally improvements to the current law, giving better guarantees for plurality by distributing the responsibility for appointment of the Board of Trustees of the Public Broadcaster between different instances and by stipulating clearer criteria for the Trustees.
- The draft amendments include quite significant changes to the Board of Trustees of the Georgian Public Broadcaster and although these are improvements compared with the current law, it is important that the transition is done in an orderly fashion. The draft amendments lack any transitional provisions, which is the main deficiency of the proposed reform.
- The amendments are not clear on the fact that not the entire Board of Trustees of the Public Broadcaster shall be replaced at the same time and as mentioned, because of the lack of transitional provisions, how and when the new Board will replace the current one.
- In some respects slightly more control of administrative matters in the Public Broadcaster is given to the Board of Trustees rather than the General Director and other managerial staff.
- Some changes are made to how tasks and duties of the Board of Trustees and the management are expressed, making such tasks and duties clearer.
- The draft amendments provide detail on the appointment of the General Director of the Public Broadcaster.
- The draft amendments undertake the reorganisation of the broadcaster of the autonomous Republic of Adjara to an autonomous part of the Georgian Public Broadcaster, as mentioned as a general plan but without detail in the current law.
- The amendments ensure must-carry provisions that are generally in line with international practice and where the main principles shall be established by agreement between the parties but where the role of the regulator in enforcing – if necessary – such agreements while not interfering excessively should be made clearer.

- International accounting standards are explicitly mentioned in the draft amendments.
- Licensees will have greater obligations for financial transparency and the amount of information to be provided by licensees is increased, which is positive as long as it does not get excessive and deter from the core activities.
- New (or clearer) proposed restrictions on public ownership of broadcasters, which should contribute to making the mechanisms of actual control over broadcasting clearer, although the provisions may need more stringent definitions.
- The possibility of appeal of sanctions is made more explicit, which is good, as it before was just covered by a general mention in relation to legal acts of the regulatory body.

### **Executive summary**

The draft amendments make a number of alterations to the Board of Trustees of the Public Broadcaster of Georgia. These amendments are in most cases improvements that provide for better possibilities for plurality, rather than the current major role for the President in appointment of the Board of Trustees combined with a lack of clear provisions on many details of the process or the qualifications of Trustees. However, it is important that any transition to a new system is made in a gradual and orderly fashion. What is needed and what is lacking at the moment is a transitional system with provisions setting out how the change from one system to the other will be made.

The number of members of the Board of Trustees has been reduced from 15 to nine. It is better to have a smaller Board as this can be more efficient. The new draft is less clear on the fact that not all members should be changed at the same time. Previously all candidates were selected by an open competition. Under the new proposals, three will be selected by open competition managed by the Public Defender, three by the Parliamentary majority and three by the rest of the Parliament (ensuring a role for the minority). There are complex rules to ensure the proper process in Parliament, some such rules could be in other forms of regulations than the law but the main principles need to be in the law. The new proposed appointment process is more in line with practice in Europe and other parts of the world. The criteria for the Trustees have been made more specific. The dismissal procedure is amended to mirror the changed appointment procedure.

Smaller amendments are suggested to the work of the Board of Trustees. Appointment of a chairman and vice-chairman is made clearer and a possibility for removal introduced as well as a list of (normal) tasks of the chairman. The provision on the functions of the Board of Trustees is more elaborate but mainly contains the same things and some additional ones, with the new version making special mention of editorial independence.

Concerning the General Director, criteria and a procedure for the appointment is set out and the length of the mandate reduced as well as better oversight possibilities included.

A large part of the proposed amendments deal with the public service broadcaster of Adjara: to transform a previous state broadcaster to a public service one with a special status as autonomous but part of the Public Broadcaster of Georgia. The provisions are in line with best international practice.

Another key element in the amendments is the introduction of a must-carry (must-transmit) obligation, based on agreement by the parties but with an obligation to agree. The obligation is in line with international standards but the provisions lack clarity for example on the role of the regulatory authority. The references to honest negotiations may be hard to apply in practice.

Other changes, such as to the budget and audit as well as of licensing activities (mainly regarding what documents shall be provided) are of a smaller nature. International accounting standards are explicitly mentioned. The amendments intend to increase transparency and are thus in line with a pluralistic media market. Restrictions are introduced on public financing of broadcasting. Such restrictions can be positive but may need more stringent definitions.

The right to appeal sanctions is made more explicit, with possibilities to demand damages.

## **Introduction**

The Law of Georgia “On Broadcasting” ” (Georgian Legislative Bulletin, No.5, 18.01.2005, Article 19) was adopted in December 2005 and entered into force in 2005 (hereinafter referred to as “the Law” or “the Broadcasting Law”. A number of amendments to this law have been proposed in early 2013 in different draft amending acts (hereinafter collectively referred to as “the draft amendments” or “the amendments”). There are explanatory notes attached to these draft amendments that are also used for this analysis. The explanatory notes correctly analyse budgetary implications as well as the relationship to EU and international law of the proposed amendments.

This analysis examines the draft amendments and analyses these from the viewpoint of the commitments of the OSCE Office of the Representative of Freedom of the Media as well as best international and European practice. The analysis is based on the legal texts and not on an evaluation of practice or the interpretation and application of the existing law. The analysis is based on the English translations of the Law as well as of the amendments provided by the OSCE. The order of the provisions analysed is selected based on what is seen as the most suitable to give a clear overview of the substance of the various draft amendments.



## International standards

The basis for the analysis is the commitment of the OSCE to freedom of expression as protected by international instruments like the Universal Declaration of Human Rights to which OSCE Participating States have declared their commitment.<sup>1</sup> Article 19 of the Universal Declaration says:

*“Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers.”<sup>2</sup>*

This right is further specified and made legally binding in Article 19 of the International Covenant on Civil and Political Rights. The right is also expressed in Article 10 of the European Declaration on Human Rights:

*“1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.*

*2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.”<sup>3</sup>*

Georgia is a party to the instruments mentioned here and bound by these provisions, something reinforced by its role as a participating State of the OSCE.

In the 1999 OSCE Charter for European Security the role of free and independent media an essential component of any democratic, free and open society was stressed.<sup>4</sup> The Mandate of the OSCE Representative on Freedom of the Media, states:

---

1. For example in the Helsinki Final Act (1975), Part VII. The commitment to freedom of expression has been reiterated by participating States for example in the Concluding Document of the Copenhagen Meeting of the CSCE on the Human Dimension (1990) and later statements.

2. Resolution 217A (III) of the General Assembly of the United Nations, adopted on 10 December 1948. A/64, page 39-42. See the full official text in English at: <http://www.un.org/Overview/rights.html>.

3. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rome 4.XI.1950. [www.echr.coe.int/NR/...DC13.../Convention\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/...DC13.../Convention_ENG.pdf)

4. See point 26 of the Charter for European Security, adopted at the Istanbul Summit of the OSCE, 1999. [http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/17497\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/17497_en.pdf)

*“Based on OSCE principles and commitments, the OSCE Representative on Freedom of the Media will observe relevant media developments in all participating States and will, on this basis, advocate and promote full compliance with OSCE principles and commitments regarding free expression and free media. In this respect he or she will assume an early-warning function. He or she will address serious problems caused by, inter alia, obstruction of media activities and unfavourable working conditions for journalists.”<sup>5</sup>*

As far as the issues affected by the proposed amendments to the law are concerned, the main international standards of relevance relate to public broadcasting<sup>6</sup> and to some extent also to regulatory agencies<sup>7</sup>. The Council of Europe has issued a number of recommendations of relevance and although these are not legally binding, they do provide important guidance on how freedom of expression shall be guaranteed in reality. This includes the importance of an impartial public broadcaster and an independent regulatory agency – both with the necessary conditions for their work provided by the state.

### **The importance of transitional provisions**

The draft amendments as specified below make a number of alterations to the governing structures of the Public Broadcaster of Georgia. These amendments are in most cases improvements that provide for better possibilities for plurality, rather than the current major role for the President in appointment of the Board of Trustees combined with a lack of clear provisions on many details of the process or the qualifications of Trustees. However, it is important that any transition to a new system is made in a gradual and orderly fashion.

What is needed and what is lacking at the moment is a transitional system with provisions setting out how the change from one system to the other will be made. As the number of Trustees is reduced, there needs to be a system for undertaking this that still preserves the possibility for the Board of working efficiently. New requirements that may not be met by existing Trustees should normally only apply to new appointees with the existing ones serving out their term or the major part of their term, although a gradual phasing out of the existing Board will be necessary as the new one is to be smaller.

5. Mandate of the OSCE Representative on Freedom of the Media, 1997, see Point 2. <http://www.osce.org/pc/40131>

6. Recommendation Rec(2007)3 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states on the remit of public service media in the information society; Recommendation Rec(2003)9 of the Committee of Ministers to member states on measures to promote the democratic and social contribution of digital broadcasting (which apart from its specific subject matter, which is not of relevance to the discussion here, re-emphasizes the important role of public broadcasting).

7. Council of Europe Recommendation Rec(2000)23 to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector; Resolution 1636 (2008) of the Parliamentary Assembly of the

Council of Europe and Declaration of the Committee of Ministers (26 March 2008) on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector.

The main deficiency related to the proposed amendments is the absence of transitional provisions governing the introduction of the new Board of Trustees. Even if the amendments are an improvement on the existing Broadcasting Law there is a risk that introduction of new criteria will be used to terminate the existing Board of Trustees in a precipitated and unorganised manner, which would disrupt the work of the Broadcaster.

### **The Board of Trustees of the Public Broadcaster of Georgia**

One main aim of the draft amendments is to reform the Board of Trustees of the Public Broadcaster and the manner in which it is appointed. The number of members of the Board of Trustees has been reduced from 15 to nine in the draft amendments. It is better to have a smaller Board as this can be more efficient, so this is a positive suggestion. Previously all candidates were selected by an open competition. Under the new proposals, three will be selected by open competition, three by the Parliamentary majority and three by the rest of the Parliament – in practice that should mean mainly the minority. The new proposed solution is more in line with practice in Europe and other parts of the world, where it is very unusual to have a totally open appointment process. Such a process where anyone can apply may be more open to manipulation and abuse than one where there is a guarantee that different organs will be involved in selecting candidates, especially if the selection from the totally open procedure is handled by one person, the President, as in the current Georgian Broadcasting Law.

Another improvement in the draft amendments compared to the current law is that the competition is to be organised by the Public Defender instead of the President. It is better that such a competition is organised by a non-political body, for its independence as well as the important perception of independence. Also, there is a commission appointed by the Public Defender instead of as currently the President himself having the task to select among the candidates. In the proposed new system, the Public Defender can appoint some of the Trustees rather than all being appointed by Parliament. Such mixed systems are not unusual and can help ensure a de-politicized process, provided of course that the Public Defender as an office is not politicized.

Both the current and the proposed new process include provisions to ensure transparency that are strengthened in the new process. The five day period in which the Public Defender must appoint a candidate appears very short. Although it is good not to have vacancies for a long period, the deadlines set must be practical. This is however a detail and more related to the practical work organisation of the Public Defender than a point of principle.

The criteria for the Trustees have been made more specific. Instead of just a general requirement of public recognition and confidence, higher education and five year's work experience, the draft amendments require wide public acknowledgement and confidence (which is more or less the same as before), a Master's degree and ten years of work experience including five years in journalism, human rights, finances or science

and pedagogy. At least one of the persons appointed by the public defender must have human rights experience. These new requirements are in line with international practice. However, it is important that such a change of requirements is not used to exclude current members that may be very good even if they lack some such qualification. The criteria should only be applied for the future, for new candidates, and not prevent existing ones from serving out their term or from being re-elected. This should be made clear in transition provisions.

As for the procedure in Parliament to select those members that are within the competence of Parliament to appoint, many of the requirements are substantially the same as those discussed above. In addition, there are special provisions to ensure that not just the parliamentary majority is involved in the process. Such guarantees are positive. The process is quite complex or at least the way in which it is described in the draft amendments is complex. Some of the detail of the process could be in another legal form than in the law as such, in order to be more easily changeable. The level of detail also makes the law hard to read and the legal form is not necessarily the best for such detail – it is better to state the framework in the law in concise language and stipulate clear rules delegating power to set out details in a regulation or other such document that can be drafted in a different manner, more suitable to lots of operational detail. At the same time, it is important that the main provisions are in the law so that the basic functioning of the procedure with its guarantees of transparency and participation of different factions is ensured.

The draft amendments are an improvement compared with the existing rules in that instead of demanding only a certain majority in Parliament, the amendments stipulate a role for other members of Parliament than those belonging to the majority. Such explicit inclusion of the opposition is important in situations in which the ruling party has a large majority, which otherwise would mean that they could dominate the appointment process. The draft amendments try to safeguard against this.

The dismissal procedure is altered mainly as a consequence of the different appointment procedure, to mirror the fact that the President no longer holds the role he has under the current law in relation to appointment of Trustees. The criteria for possible dismissal are largely the same and are in line with international standards, also the fact that the dismissal is not too easy but requires formalities as well as a minimum number of persons raising the matter. In Parliament a vote of three-fifths of members is required for dismissal. In any case, dismissal can only be made based on the grounds listed in the law, which are in line with international standards.<sup>8</sup> It does not appear as if the draft amendments open up any possibility of arbitrary dismissal of trustees and like in the current law, decisions are appealable in court. The possibility of a vote of no confidence requires a two-thirds majority in Parliament.

---

8. The word used in the draft amendments “disabled” is less suitable than the work “incapable” used in the law, but this is likely just a matter of translation. Disability may not make it impossible for a person to carry out the duties and it must be clear that only such conditions that make the person incapable are reason for dismissal.

The new draft is less clear on the fact that not all members should be changed at the same time. Such a rule is important so that the entire Board is not new at any one time. However, it is possible that the effect will be achieved in any case, if the existing members are replaced at different times, when their respective terms end, if these terms are already running for different time periods. But in any case, it is better to state the procedure for rotation clearly in the law. Apart from this note, the draft amendments are clearer than the current law on how the procedure for appointment is handled.

The Board of Trustees according to the draft amendments shall meet once instead of twice a month, Article 28. Once a month should be sufficient and the amendments retain the possibility to call extra meetings. The accountability of the Public Broadcaster is improved in that the draft amendments give a clear possibility to call any official of the Public Broadcaster to the meeting to answer questions. As for the possibility to attend of the officials own initiative, this is substantially unchanged.

As for appointment of a chairman and vice-chairman, also these rules are clearer in the draft amendments, with a full majority of members needed (presumably what is normally called a qualified majority) instead of just a majority, Article 29. The amendments also provide for a possibility to remove the chairman, which is important and the procedure is sufficiently thorough so as not to tempt to do this too lightly. In the existing law nothing is said about possible removal. The draft amendments also set out the (normal) tasks of the chairman.

In the amended Article 30 the provision on the functions of the Board of Trustees is more elaborate but mainly contains the same things and some additional ones. The new version makes special mention of editorial independence and is more elaborate on the standards that reports shall contain. As for additional tasks given to the Board of Trustees these include approving staffing lists and salaries and defining basic employment contract terms, albeit within a framework set out in the law. What this means in practice is more control at the level of the Board of Trustees and less at the level of the Director and other managerial staff. There should not be any risk with this, but there may be a small danger that the Board of Trustees gets too involved in detail that the managerial staff may have a better overview of. If the Board of Trustees functions well and cooperates with the Director and other staff, there is no need to be too concerned about this. Only in case of conflicts between the Board and managerial staff could this lead to complicated negotiations – but in case of such a conflict that could happen also under the current law. The draft amendments mention obligations of the Trustees.

### **The General Director of the Public Broadcaster of Georgia**

Proposed amendments to Article 32 concerning the General Director set out a procedure for the appointment, with detail on how the competition should be organised. The existing law contains no such detail. The process should guarantee transparency and there are deadlines for the various steps. The term of office is proposed to be five years instead of the current six with a possible extension (without open competition)

for another six years. In the existing law there are no qualification requirements for the General Director. The amendments propose that “a candidate shall have wide public acknowledgment and confidence, Master’s or Doctor’s academic degree and at least 10 years work experience, including at least 3 years – on managerial office and at least 5 years - in the field of journalism, human rights or finances-pedagogy”. These criteria may be a bit too specific and largely the same qualifications could be asked for in a less strict manner (allowing for equivalent competence acquired by different means), but in general it is an improvement that there are some criteria set out. As for the limited term, this is something that varies between countries so no international standard can be stated. However, the existing possible 12 year period was quite long in an international comparison, especially as the second term did not require a new competition.

In Article 32<sup>1</sup> on terms and conditions for removal of the General Director there is a major improvement in the draft amendments. The existing law stipulates “If the initiative of the members of the Board of Trustees to express no confidence to the General Director is not voted for by the number of the members of the Board determined in Paragraph 3 of this article, it shall be impermissible to discuss the matter of no confidence to the General Director for the next 6 years.” To thus effectively exclude oversight by the Board is not in line with good administrative practice and the new proposal of a period of three months in which no new initiative can be made is a major improvement.<sup>9</sup> Another clear improvement is that the draft amendments allow the General Director to attend and submit his/her opinion, which is a basic principle of good administration but does not exist under the current law.

### **Public Broadcaster budget and fee, audit**

A small increase is suggested in the amount set aside for financing the Public Broadcaster, of 0.15% rather than as now 0.12% of the previous year’s gross domestic product (Article 33).

The Article on audit of the Public Broadcaster, Article 34, is also subject to proposed changes. According to the draft changes the auditor shall be internationally recognised and the audit shall take place once a year instead of at least once a year. The Board of Trustees rather than the General Director, in agreement with the Board of Trustees, shall appoint the auditor. There is most probably very little difference in practice as the Board of Trustees can still consult with the General Director, but the new formulation is better, as the appointment of the auditor is better done by a collegial body.

### **The Public Service Broadcaster of Adjara**

A large part of the proposed amendments deal with the public service broadcaster of Adjara. A new chapter is added to the law about this broadcaster. In the explanatory note this is explained by underlining the principle that the country should have one

9. As the period of six years in which no new process can be started is so extreme, this reviewer wonders if there may be a translation error and it should be six months. In any event, the draft amendments are an improvement.

public broadcaster and that it is unsuitable to have a State broadcaster. Within the framework of the united public broadcaster the broadcaster of Adjara shall have an independent status.

In the existing law (Article 76 point 19), there is a mention that the Adjara broadcaster should be privatised and reorganised during a certain period (until the end of 2007). It is not known by this reviewer what if any reorganisation has been undertaken since the entry into force of that law, but the new proposed amendments appear to be in line with what is needed to transform a previous state broadcaster to a public service one. There are a number of provisions on creating a board for this broadcaster, about its mandate and so on. The provisions are in line with best international practice.

In the proposed amendments the Adjara broadcaster is given a special position as a part of the Public Broadcaster of Georgia but with some autonomy. There is a proposed change to Article 17 of the Law on frequencies for the Public Broadcaster. The only substantive change suggested in the draft amendments is that the Public Broadcaster is to have four instead of three channels, which is a lot for a small country. It is up to each country to decide the number of channels but as there is cost involved and as also the Public Broadcaster competes on different conditions than private broadcasters and thus distorts the market, it is better to not have too many channels. At the same time, the main reason for this change appears to be that the Public Broadcaster of Adjara is specifically mentioned and guaranteed a frequency as well as a special status, so presumably there is actually no increase in channels but just a reorganisation as the Adjara channel is now counted among the Public Broadcaster channels.

There are no clear models for the relationship between parts of public service broadcasters in federal states or states where for other reasons there are separate branches of a public service broadcaster, as such cases are solved differently in different countries, based on the nature of the federal system, tradition, different status of the parts of the country or for other reasons. The suggested solution here, where the Adjara broadcaster is linked to the Public Broadcaster of Georgia but has a large amount of independence, appears to be an appropriate legislative solution. For example, Article 24 of the draft amendments provide that one member of the Board of Trustees of the Public Broadcaster serves as the chairperson of the Board of Trustees of the Public Broadcaster of the Autonomous Republic of Adjara. The budget of the Adjara broadcaster is part of the budget of the Georgian Public Broadcaster with a guaranteed percentage for the Adjara broadcaster. The proposed solutions appear adequate to ensure a united Public Broadcaster with some autonomy for a regional broadcaster.

### **The National Communications Commission of Georgia and licensing activities**

Some small amendments are suggested to the tasks of the regulatory body, the National Communications Commission of Georgia. There are also detailed changes to the licensing procedure (Article 41), concerning what documentation should be submitted on property relations. These amendments can be regarded as adjustments without

entailing any substantial change.

### **Transmission of broadcasting via cable networks**

The translation of the draft amendments uses the expression “transit of broadcasting” which is not commonly used, but the meaning should be the same as transmission. In this respect new Articles are added to the law. The idea behind the suggested amendments is that there should be a right to have broadcasting channels included in the package offered to viewers in certain situations. Such provisions are common in many countries and increase the availability of programming for the viewers which evidently is positive from the diversity viewpoint. At the same time, it is important that the legislator and the regulator both are vigilant about the content and extent of such provisions, as they constitute interference in the freedom to conduct business of the owners of transmission systems. Obligations should not be too far-reaching but be proportional to the benefit achieved.

It is correct as it is suggested in the new Article 40<sup>1</sup> that the parties normally should agree all details between themselves and conclude the necessary contracts, which should be open to any interested parties to conclude. However, it is also important that the regulator can step in and solve disputes or offer its good services to reach an agreement, as the parties are normally not in an equal position and as they are under a legal obligation to reach an agreement so it is not a wholly normal business transaction.

Article 40<sup>1</sup> contains two paragraphs numbered 4. In the paragraph numbered 5, the possibility of transmitting broadcasts for free without the permission of the broadcaster is not clear. This may be a translation issue or a matter of unclear formulation. The relationship between this right to transmit without any agreement and the need to conclude agreements is not clear, whether the only difference is the question of payment or not. Generally the Article 40<sup>1</sup> is not well drafted and should be made clearer: setting out what obligations the parties have, the basic principle that the details shall be set out in an agreement between the parties and what intervention of the regulator that is possible in case there is no agreement. Other detail can be in regulations or other forms of secondary legislation.

The lettered points in paragraph 7 are a good attempt to describe what constitutes honest and fair negotiation, but such matters are notoriously hard to set out in a law and must remain mainly the discretion of the regulator. It is not wrong to have such a list in the law, if it is a list of examples and not an exhaustive list – such clarification should be added to the proposed amendment, through words like “including but not limited to the following behaviour” before the enumeration or “any other behaviour that jeopardizes the honest negotiations” at the end (or other words to such effect. In any event, what is missing and needs to be added is the role of the regulator to monitor and intervene if necessary.

In paragraph 9 of Article 40<sup>1</sup> the reference to copyright is confusing. It is not clear what



“demanding protection for copyrights” means and why such mention is needed, whatever it exactly means. The copyright law applies in any event where it is relevant and intellectual property rights in relation to broadcasts are usually held by a number of persons. How this could be challenged by transmission is unclear, as the copyright legislation presumably is sufficient to stipulate that all broadcasting must be in accordance with intellectual property legislation. If it is seen to be needed to make a reference to the copyright law in this law, a simple reference is better while leaving any question of who can “demand copyright protection” to the copyright law.

### **Financing of broadcasting**

A new Article 66<sup>1</sup> is proposed that prohibits administrative authorities, members of a collegial administrative authorities or public servants from financing broadcaster, from buying its services or financing or co-financing programmes. Exceptions are made in the second and third paragraphs for social advertisements and non-political information important for the society and for information related to elections. This proposed new Article suffers from two defects: the definition of who is thus prohibited from financing broadcasting is not clear, as the notion of public servant can be very wide. If the definition is found in legislation (like a public service law) a proper reference needs to be made to such a law. It is also not known if in Georgian the notion “administrative authorities” is unequivocal. The other defect is that the existing Articles 65 and 66 on social advertising and pre-election advertising appear to remain unchanged but the relationship between these articles and the new Article 66<sup>1</sup> is not explained. Article 67 on sponsoring has been amended but only as far as formulation is concerned, with a very small amendment in substance.

As for the content of the Article 66<sup>1</sup> – the ban as such – provided it is strictly defined, it is in line with international practice, as many countries ban public financing of broadcasting apart from the special case of public service broadcasters. It is however a matter of choice as countries with a free media and rule of law may also have public, municipal or other, broadcasting stations and/or programmes. Provided there is full transparency and provided such channels are not used for political influencing, there is no inherent reason to ban this but equally, there is no need to allow such public stations. From the viewpoint of free and independent media, it is important that there is no hidden political influence of media or distortion of the market.

### **Accountability and sanctions**

In Article 70 on accountability a reference is made to international accounting standards. The requirement of what exactly a licence holder must submit has been strengthened and in addition to submitting the material to the Commission, information must be published on the web-site. Two new paragraphs are proposed that ask for asset and liability as well as investment information to be given to the Commission as well as reports on broadcasting time, advertising etc. Reports must also be available on-line. As the current Article 70 is quite brief on what exactly the licence holders must submit,

it is not clear exactly how much more is now asked from them, but clearly there is an increase in the amount of information that must be given as well as the frequency with which it shall be given.

On this matter a balance needs to be found that allows the regulator to have sufficient information to evaluate that the licence holder meet the conditions in the law and licence, while not being too burdensome for the licence holder so that they cannot carry out their core work and may be deterred from applying for a licence. Such information that is asked for in the proposed new paragraphs should be available to the licence holders and there should be no problem to provide it, but a fair determination by the regulator of what exactly should be submitted and in what form is still needed. This should fit with the proposed additions.

In Article 71 on sanctions the amendment suggested is that in a possible warning the regulator (the commission) will give a time for corrections to be made. A new paragraph is added to Article 71 with the very important improvement that it provides a possibility to appeal sanctions to a court the administrative code of procedure of Georgia. The license holder shall be authorized to demand compensation for damages for unreasonable suspension or unreasonable invalidation of the licence. In the existing law only a very general statement on legal acts of the Commission being appealable was included (Article 8), which remains unchanged after the proposed amendments. A possibility of appeal is very important and a core element of the rule of law. However, it is not necessarily so that also warnings must be appealable, as this could be seen as not being so intrusive that it falls under such matters that according to Article 6 of the European Convention on Human Rights needs to have an appeal possibility. In case of compensation, having such a possibility is positive, but the courts must exercise discretion and restraint when deciding if to award such damages, so as not to interfere with the legitimate work of the regulatory organ. Only if this body has really abused its role and not acted responsibly and this really has led to a loss for the licence holder, should there be a case for damages.

## LEGAL ANALYSIS OF LAW NO. 925 OF 17 OCTOBER 2013 CONCERNING THE DEFAMATION LEGISLATION IN ITALY

*Commissioned by the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media from Boyko Boev, Senior Legal Officer, ARTICLE 19 Global Campaign For Free Expression*

November 2013

### Executive Summary

This Comment analyses the Law No. 925 (Defamation Law) of Italy currently tabled for review by the Senate for its compliance with international freedom of expression standards. The law was adopted by the Chamber of Deputies on 17 October 2013 introduces amendments to the Criminal Code and the Law No. 47 of 8 February 1948 (Press Act) as well as to the Civil Code of Procedure. The changes relate to online newspapers and radio and television news and current affairs programmes, the criminal liability for defamation, the media liability for defamation and the right of protection of journalistic sources.

The Defamation Law can be lauded for a number of changes which will have a positive impact on freedom of expression and media freedom in Italy. These include:

- the abolishment of prison sanctions for insult and defamation;
- the abolishment of the higher level of responsibility for defamation of public figures; and

At the same time some aspects of the Defamation Law are not favourable to freedom of expression; these include:

- the retention of criminal liability for insult and defamation,
- the excessive fines, the prohibition from exercising the profession of journalist,
- the long limitation period for filing a civil action for damages, and
- the criteria for determination of compensation awards for defamation.

The Defamation Law fails to deal with other problematic provisions of the Criminal Code such the criminal liability for insult of the President, for defamation of the Republic, the constitutional institutions, armed forces, and the Italian nation.

## Summary of recommendations

1. The Senate should consider carefully the calls and arguments of international bodies for decriminalization of defamation and abolish criminal defamation in its entirety. If criminal defamation is retained the fines for defamation should be reduced and the set minimum should be removed.
2. The prohibition of journalists from exercising their profession should be abolished as it is incompatible with international standards.
3. The period for filing a defamation suit should be no more than one year from the date of publication.
4. The Defamation Law should set out that the overriding goal of providing a remedy for defamatory statements is to redress the harm done to the reputation of the plaintiff, not to punish those responsible for the dissemination of the statement.
5. A ceiling of the compensation awards should be fixed.
6. The criminal liability for insult of the President, and defamation of the Republic, the constitutional institutions, armed forces and the Italian nation should be repealed.
7. The defences of truth, expression of opinion, reasonable publication in public interest and reporting official sources should be explicitly recognised by law.
8. A timeframe for civil defamation proceedings must be set out.
9. A procedural mechanism should be set up to strike out claims for defamation early on in the civil proceedings unless the plaintiff can show some probability of success.

## Table of contents

Summary of recommendations

Introduction

International standards relating to freedom of expression and defamation

- A. The right to freedom of expression
- B. Restrictions on the right to freedom of expression
- C. Freedom of expression, media and public interest debate
- D. Criminal defamation under international law
- E. The European Court's approach to defamation cases

Analysis of the Defamation Law

- A. Positive aspects
- B. Negative aspects

## Introduction

The present comment was prepared by Boyko Boev, Senior Legal Officer at *ARTICLE 19*,<sup>1</sup> at the request of the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media.

The comment analyses the Law No. 925 (Defamation Law) of Italy currently tabled for review by the Senate for its compliance with international freedom of expression standards. The law was adopted by the Chamber of Deputies on 17 October 2013 and introduces amendments to the Criminal Code and the Law No. 47 of 8 February 1948 (hereinafter Press Law) as well as to the Civil Code of Procedure. The changes relate to online newspapers and radio and television news and current affairs programmes, the criminal liability for defamation, the media liability for defamation and the right of protection of journalistic sources. In accordance with the legislative process in Italy, the Defamation Law awaits a final reading and vote by the Senate.

The reform of the defamation legislation in Italy has been prompted by recommendations of international bodies. The Recommendation 1814 (2007) of the Parliamentary Assembly called on the Council of Ministers “to urge all member states to review their defamation laws and, where necessary, make amendments in order to bring them into line with the case-law of the European Court of Human Rights, with a view to removing any risk of abuse or unjustified prosecutions.”<sup>2</sup>

Furthermore, several international bodies called specifically on the Italian Government to bring its defamation legislation in compliance with international standards. In 2006, the UN Human Rights Committee recommended to the Government to abolish imprisonment for defamation.<sup>3</sup> In 2013 the OSCE Representative on Freedom of the Media called for decriminalization of defamation in Italy.<sup>4</sup> Similar calls were made by *ARTICLE 19*<sup>5</sup> and the International Press Institute.<sup>6</sup>

---

1. Established in 1988, *ARTICLE 19* advocates for the development of progressive standards on freedom of expression and access to information at the international level, and their implementation in domestic legal systems. It has produced a number of standard-setting publications which outline international and comparative law and best practice in areas such as defamation law, access to information and broadcast regulation. *ARTICLE 19’s Defining Defamation: Principles on Freedom of Expression and Protection of Reputations* (London: *ARTICLE 19*, 2000) have attained significant international endorsement, including that of the three official mandates on freedom of expression, the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression (see their Joint Declaration of 30 November 2000).

2. Recommendation 1814 (2007) Towards decriminalisation of defamation, adopted on 4 October 2007 (34th Sitting).

3. Concluding Observations of the Human Rights Committee: Italy, adopted on 24 April 2006, CCPR/C/ITA/CO/5, para. 19

4. OSCE media freedom representative deplores Italian criminal defamation ruling, urges law reform, 27 September 2012; available at <http://www.osce.org/fom/94351>.

5. *ARTICLE 19*, Italy: Criminal defamation legislation must be repealed, 7 September 2011; available at <http://www.article19.org/resources.php/resource/2721/en/italy:-criminal-defamation-legislation-must-be-repealed>.

6. Steven Ellis, Italian journalist imprisoned for libel, IPI condemns detention, urges lawmakers to decriminalise defamation, October 2013.

The review of the defamation legislation was prompted by several recent defamation cases in which journalists and editors received prison sentences:

- In 2010, journalist Gianluigi Guarino served 43 days in prison for criminal defamation before his prison sentence was reduced and he was subsequently released.<sup>7</sup>
- In May 2011, the Court of Chieti sentenced the journalists, Walter Nerone and Claudio Lattanzio to one-year imprisonment for defamation.
- At the same trial Luigi Vicinanza, a former director of the newspaper *il Centro di Pescara* was convicted to 8-month imprisonment.<sup>8</sup>
- In September 2012 the Supreme Court of Cassation upheld the 14-month prison sentence for criminal libel against Alessandro Sallusti, editor of the newspaper *Il Giornale*.<sup>9</sup>
- In May 2013 a prison sentences for defamation were given to the journalists Giorgio Mule, Andrew Marcenaro and Riccardo Arena.<sup>10</sup>
- In October 2013 an order was issued for the execution of the two-year prison sentence of Francesco Gangemi, a 79-year-old editor of monthly magazine *The Debate*.<sup>11</sup>

In several recent defamation cases the European Court of Human Rights (the European Court) found Italy in violation of Article 10 of the European Convention of Human Rights (the ECHR). Namely:

- In the case of *Ormanni v. Italy*, the European Court found that the criminal fine of 1,032 Euro and the award of 12,911 Euro which the applicant, a journalist and director of the weekly magazine *Oggi* was sentenced to pay, were disproportionate and violated Article 10.<sup>12</sup>
- In the case of *Belpietro v. Italy*,<sup>13</sup> concerning the complaint of an editor of the national daily newspaper *Il Giornale* against his suspended four-month prison term for defamation, the European Court held that the sanction of imprisonment and the high award of damages (in total 110,000 Euro) were disproportionate.

7. Steven Ellis, *Media Freedom in Italy: The Criminal Defamation Case*, 1 May 2013 <http://www.fairobserver.com/article/media-freedom-italy-criminal-defamation-case>

8. ARTICLE 19 Italy: Criminal defamation legislation must be repealed, 7 September 2011 <http://www.article19.org/resources.php/resource/2721/en/italy:-criminal-defamation-legislation-must-be-repealed#st-hash.0tgjDCOF.dpuf>

9. OSCE media freedom representative deplors Italian criminal defamation ruling, urges law reform, 27 September 2012, <http://www.osce.org/fom/94351>

10. ARTICLE 19, Italy: Urgent need to reform defamation laws, 25 June 2013; available at <http://www.article19.org/resources.php/resource/37122/en/italy:-urgent-need-to-reform-defamation-laws>.

11. The sentence stems from a string of eight libel convictions that Gangemi, a journalist since 1983, accumulated in Calabria and Sicily in the last seven years. See Steven Ellis, *Italian journalist imprisoned for libel, IPI condemns detention, urges lawmakers to decriminalise defamation*, *op.cit.*

12. *Ormanni v. Italy*, Application no. 30278/04, Judgement of 17 June 2007.

13. *Belpietro v. Italy*, Application No. 43612/10, Judgement of 24 September 2013.

- In the case of *Riolo v Italy*,<sup>14</sup> the European Court concluded that the compensation award (approximately EUR 36,151 in respect of non-pecuniary damage plus legal fees) which an author of a newspaper article was ordered to pay, amounted to disproportionate interference with his right to freedom of expression and was not necessary in a democratic society.

The structure of the comment is guided by tasks formulated by the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media. These include to comment on the current version of the Defamation Law by comparing provisions against international media standards and OSCE commitments; to indicate provisions which are incompatible with the principles of freedom of expression and media; and to provide recommendation on how to bring the legislation in line with above mentioned standards.

The Comment first outlines the international standards with respect to the right to freedom of expression and defamation. These standards are defined in international human right treaties and in other international instruments authored by the United Nations, the OSCE, and the Council of Europe. Part III contains an analysis of the Defamation Law's compliance with these standards, specifically the right of reply and rectification, the changes to criminal defamation and the media liability for defamation and the protection of journalistic sources.

The Comment lists the positive aspects of the Defamation Law and elaborates on the negative ones, with a view of formulating recommendations for the review.

### **International standards relating to freedom of expression and defamation**

#### **A. The right to freedom of expression**

Article 10 of the ECHR provides: 1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This Article shall not prevent states from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.

The guarantee of freedom of expression applies to all forms of expression, not only those which fit in with majority viewpoints and perspectives. The European Court of Human Rights has repeatedly stated: Freedom of expression . . . is applicable not only to 'information' or 'ideas' that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb the State or any sector of the population. Such are the demands of pluralism, tolerance and broadmindedness without which there is no 'democratic society'.<sup>15</sup>

14. *Riolo v Italy*, Application No. 42211/07, Judgment of 17 July 2008

15. *Handyside v. United Kingdom*, Application No. 5493/72, Judgment of 7 December 1976, para. 49.

In the Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE<sup>16</sup> the OSCE participating states reaffirmed that:[E]veryone will have the right to freedom of expression.... This right will include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. The exercise of this right may be subject only to such restrictions as are prescribed by law and are consistent with international standards.<sup>17</sup>

## B. Restrictions on the right to freedom of expression

The right to freedom of expression is not absolute. Both international law and most national constitutions recognize that freedom of expression may be restricted. However, any limitations must remain within strictly defined parameters. Article 10(2) of the ECHR lays down the benchmark, stating: The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.

This article envisages restrictions on freedom of expression but only where they meet a strict three-part test.<sup>18</sup> The jurisprudence of the European Court makes it clear that this test presents a high standard which any interference must overcome, because of the fundamental importance of freedom of expression in a democratic society. The European Court has repeatedly stated: Freedom of expression, as enshrined in Article 10, is subject to a number of exceptions which, however, must be narrowly interpreted and the necessity for any restrictions must be convincingly established.<sup>19</sup>

Hence, any restriction on the right to freedom of expression must meet “the three part test”:

- First, the interference must be provided for by law. The European Court has stated that this requirement will be fulfilled only where the law is accessible and “formulated with sufficient precision to enable the citizen to regulate his conduct.”
- Second, the interference must pursue a legitimate aim. The lists of aims at Article 10(2) of the ECHR and Article 19(3) of the ICCPR are exclusive in the sense that no other aims are considered to be legitimate grounds for restricting freedom of expression. The listed aims include the protection of national security, prevention of disorder and the rights of others.

16. Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, June 1990.

17. *Ibid.*, para. 9.1

18. *The Sunday Times v. UK*, Application No. 6538/7426 Judgment of April 1979, para. 49.

19. See, e.g., *Thorgeirson v. Iceland*, Application No. 13778/88, Judgment of 25 June 1992, para. 63.



- Third, the restriction must be necessary to secure one of those aims. The word “necessary” means that there must be a “pressing social need” for the restriction. The reasons given by the State to justify the restriction must be “relevant and sufficient” and the restriction must be proportionate to the aim pursued.<sup>20</sup>

### C. Freedom of expression, media and public interest debate

The guarantees of freedom of expression apply particularly to the media. The European Court has consistently emphasised “the pre-eminent role of the press in a State governed by the rule of law.”<sup>21</sup> Hence they receive particularly strong protection under Article 10 of the ECHR. The Court has further stated: Freedom of the press affords the public one of the best means of discovering and forming an opinion of the ideas and attitudes of their political leaders. In particular, it gives politicians the opportunity to reflect and comment on the preoccupations of public opinion; it thus enables everyone to participate in the free political debate which is at the very core of the concept of a democratic society.<sup>22</sup>

Along with the right of the media to impart information, Article 10 of the ECHR protects the right to hold opinions and to receive information.<sup>23</sup> Therefore when considering restrictions on freedom of expression the legislators and courts must take into account the right of both the speakers and the audience.

In the Charter for European Security (1999),<sup>24</sup> the OSCE participating states stated: We reaffirm the importance of independent media and the free flow of information as well as the public’s access to information. We commit ourselves to take all necessary steps to ensure the basic conditions for free and independent media and unimpeded trans-boarder and intra-State flow of information, which we consider to be an essential component of any democratic, free and open society.<sup>25</sup>

The European Court gives the strongest protection to political debates on all matters of general public interest. States have a limited margin of appreciation regarding in this context and all exceptions to freedom of expression should be interpreted narrowly.<sup>26</sup>

### D. Criminal defamation under international law

There is an international consensus that criminal defamation is unnecessary for protection of reputation and must be abolished in view of its chilling effect on free expression. In General Comment No. 34 concerning Article 19 of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), the UN Human Rights Committee stated: States par-

20. *Lingens v. Austria*, Application No. 9815/82, Judgment of 8 July 1986, paras. 39-40

21. *Thorgeirson v. Iceland*, *op.cit.*, para. 63.

22. *Castells v. Spain*, Application No. 11798/85, Judgment of 23 April 1992, para. 43.

23. *Sunday Times v. the United Kingdom*, Application No. 6538/74, Judgment of 26 April 1979, para. 65

24. Charter for European Security, adopted at the OSCE Istanbul Summit, November 1999.

25. *Ibid.*, para. 26.

26. *Lopes Gomes da Silva v. Portugal*, Application No. 37698/97, Judgment of 28 September 2000, para. 30

ties should consider the decriminalization of defamation and, in any case, the application of the criminal law should only be countenanced in the most serious of cases and imprisonment is never an appropriate penalty.<sup>27</sup>

The three special international mandates for promoting freedom of expression – the UN Special Rapporteur, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression – have met each year since 1999 and each year they issue a joint Declaration addressing various freedom of expression issues. In their Joint Declarations of November 1999, and again in December 2002, they called on States to repeal their criminal defamation laws. The 2002 statement read: Criminal defamation is not a justifiable restriction on freedom of expression; all criminal defamation laws should be abolished and replaced, where necessary, with appropriate civil defamation laws.<sup>28</sup>

The Parliamentary Assembly of the OSCE has repeatedly called on participating states to “repeal laws which provide criminal penalties for the defamation of public figures, or which penalise the defamation of the State, State organs or public officials as such”.<sup>29</sup>

In 2007 the Parliamentary Assembly of Council of Europe invited states to repeal or amend criminal defamation provisions.<sup>30</sup> The Council of Europe Commissioner for Human Rights also stated that defamation should be decriminalized and that unreasonably high awards should be avoided in civil cases relating to the media.<sup>31</sup>

A 2012 study on defamation legislation the Council of Europe member states established that while there are still countries where defamation continues to be a criminal offence, there is “a clear trend towards abolition of sentences restricting freedom of expression and a lightening of the sentences in general”.<sup>32</sup> 14 OSCE participating States have partially or fully decriminalized defamation: Armenia, Bosnia and Herzegovina, Cyprus, Estonia, Georgia, Ireland, Kyrgyzstan, Moldova, Montenegro, Romania, Tajikistan, Ukraine, the United Kingdom and the United States.

The European Court, however, has never ruled out criminal defamation, and there are a small number of cases in which it has allowed criminal defamation convictions, but it clearly recognizes that there are serious problems with criminal defamation. It has frequently reiterated the following statement, including in defamation cases:[T]he dominant position which the Government occupies makes it necessary for it to

27. General Comment No. 34, adopted on 29 June 2011, CCPR/C/GC/34

28. Joint Declaration of 10 December 2002.

29. Warsaw Declaration, 1997; Bucharest Declaration, 2000; Paris Declaration, 2001.

30. Recommendation 1814 (2007) and Resolution 1577 (2007) of the Parliamentary Assembly “Towards decriminalisation of defamation”. See also Recommendations 1506(2001) and 1589 (2003) of the Parliamentary Assembly

31. T Hammarberg, Human Rights and a changing media landscape, Council of Europe, 2011.

32. Study on the alignment of laws and practices concerning defamation with the relevant case-law of the European Court of Human Rights on freedom of expression, particularly with regard to the principle of proportionality, Council of Europe, Information Society Department, CDMSI(2012)Misc 11Rev.

display restraint in resorting to criminal proceedings, particularly where other means are available for replying to the unjustified attacks and criticisms of its adversaries or the media.<sup>33</sup>

There is a univocal consensus that imprisonment is disproportionate sanction for defamation and violates the right to freedom of expression. The UN Human Rights Committee has repeatedly expressed concern, in the context of its consideration of regular country reports, about the possibility of custodial sanctions for defamation.<sup>34</sup> The UN Special Rapporteurs on the Right to Freedom of Opinion and Expression repeatedly stated in their annual reports that “penal sanctions, in particular imprisonment, should never be applied.”<sup>35</sup> The Parliamentary Assembly of Council of Europe also invited states to ensure that in the future defamatory acts will no longer be punishable by imprisonment.<sup>36</sup>

The European Court has repeatedly criticised the imposition of criminal sanctions for defamation holding that a sanction of criminal nature has in itself a chilling effect<sup>37</sup> In *Cumpănă and Mazăre v. Romania*, it found a violation of Article 10 because it concluded that the imposition of prison sentences and/or a prohibition on exercising the profession may inhibit journalists from reporting on matters of general interest.<sup>38</sup> The Court stated: Although sentencing is in principle a matter for the national courts, the Court considers that the imposition of a prison sentence for a press offence will be compatible with journalists’ freedom of expression as guaranteed by Article 10 of the Convention only in exceptional circumstances, notably where other fundamental rights have been seriously impaired, as, for example, in the case of hate speech or incitement to violence.<sup>39</sup>

### E. The European Court’s approach to defamation cases

When examining defamation cases the European Court follows a particular a particular method developed by it. It takes in account the following elements:

- **Impact on the measures on the author:** The European Court gives a higher level of freedom of expression to the mass media due to their vital role as a “public watchdog” in a democratic society. It also limits the margin of appreci-

33. *Castells v. Spain, op.cit.*, para 46.

34. For example in relation to Iceland and Jordan (1994), Tunisia and Morocco (1995), Mauritius (1996), Iraq (1997), Zimbabwe (1998), and Cameroon, Mexico, Morocco, Norway and Romania (1999), Italy (2006) and Former Yugoslav Republic of Macedonia (2008)

35. Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, UN Doc. E/CN.4/1999/64, 29 January 1999, para. 28.

36. Recommendation 1814 (2007) and Resolution 1577 (2007) of the Parliamentary Assembly “Towards decriminalisation of defamation”. See also Recommendations 1506(2001) and 1589 (2003) of the Parliamentary Assembly.

37. *Cumpănă and Mazăre v. Romania*, Application No. 33348/96 Judgment of 17 December 2004, para. 114; *Belpietro v. Italy*, *ibid.* 13, para. 61

38. *Ibid.* para. 96. See also *Mahmudov v Azerbaijan*, Application No 35877/04, Judgment of 18 December 2008, paras 37, 49.

39. *Ibid.*

ation given to the national authorities when the freedom of expression is being exercised by NGOs,<sup>40</sup> authors of history books,<sup>41</sup> and researchers.<sup>42</sup> If the defamation cases are launched against these authors the European Court carefully scrutinizes the impact of the measures in defamation cases by referring to the “chilling effect” that would result from them on the exercise of freedom of expression.<sup>43</sup>

- **Persons targeted by the statements:** In defamation cases, the European Court weighs the protection of one’s reputation against the wider public interest in securing a robust public interest debates. For this purpose it distinguishes between several categories of plaintiffs and establishes the limits of acceptable criticism against them. Politicians, public figures, and heads of states are required to demonstrate a greater degree of tolerance to criticism than ordinary citizens.<sup>44</sup>
- **Content, tone and form of the statement:** The European Court considers the content, tone and form of the statement. In view of the protection provided even to insulting speech under Article 10, it has allowed the use of terms such as “idiot,” “Nazi” and “fascist” in the context of a public debate as a response to statements of others.<sup>45</sup> It also recognizes the specific nature of satirical and other forms of expression and the need to protect them.<sup>46</sup>
- **Good faith and responsibility:** The European Court examines whether persons and in particular journalists have not acted in good faith and exercised due diligence in order to provide accurate and reliable information. It has held that journalists must act in accordance with the ethics of journalism.<sup>47</sup> It has found a failure to exhibit good faith when an applicant either had not attempted to verify the reliability of her sources or was not able to substantiate her defamatory statements of providing proof or at least a sufficient factual basis.<sup>48</sup>
- **Type and severity of the sanctions for defamation:** The European Court takes into consideration the nature and severity of the penalties imposed for defamation are factors as factors when assessing the proportionality of an interference with the freedom of expression.<sup>49</sup> *Disproportionately large awards* can lead to a violation of Article 10.<sup>50</sup> It has underlined that people and in particular journalists should not be dissuaded from expressing their opinion on matters of public

40. *Vides Aizsardz las Klub v Latvia*, Application No. 57829/00, Judgment of 27 May 2004, para. 42

41. *Chauvy v France*, Application 64915/01, Judgment of 29 June 2004

42. *Riolo v Italy*, *op.cit.*, para. 63

43. *Nikula v Finland*, Application No. 31611/96, 21 March 2002

44. *Lingens v Austria*, Application No. 9815/82, Judgment of 8 July 1986, paras. 41-42.

45. *Scharsach v Austria*, 39394/98 Judgment of 13 November 2003, *Gavrilovici v Moldova*, Application No. 25464/05, para. 58, Judgement of 15 December 2009.

46. *Eon v France*, Application no. 26118/10, Judgment of 14 March 2013

47. *Pedersen V Denmark*, Application No. 49017/99, para. 78, 17 December 2004, para. 78

48. *Europapress Houlding D.O.O. v Croatia*, Application No 25333/06, Judgment of 22 October 2009, paras. 66-68, *Mahmudov v. Azerbaijan*, *op.cit.*, para. 44

49. *Tammer v. Estonia*, Application No. 41205/98, Judgment of 6 February 2001, para. 69.

50. *Tolstoy Miloslavsky v. United Kingdom*, Application No. 18139/91 ), Judgemnt of 13 July 1995.

interest for fear of criminal and other sanctions and has held that disproportionate damage awards have a “chilling effect” on freedom of expression and amount to a violation of Article 10.<sup>51</sup>

The European Court has recognized the following defences for persons liable for defamation:

- **Truth:** The European Court has held that journalists should be “able to rely on a defence of justification – that is to say proving the truth of the allegation – to escape criminal liability.”<sup>52</sup>
- **Expression of opinion:** The European Court distinguishes between statements of facts and value judgments (opinions). The first require proof of veracity by the applicant, while the truth of the second is not susceptible of proof. Nevertheless, value judgments should be founded on sufficient factual basis.<sup>53</sup>
- **Reasonable publication in public interest:** the European Court recognizes that journalists who have acted reasonably and had dealt with matters of public interest should not be punished even if the truth of the factual statements cannot be proved in court.<sup>54</sup> Conversely, when the expression has no bearing on debate of public interest but only serves to attack individuals on a personal level, the protection of the expression decreases.
- **Reporting official sources:** The European Court has held that “the press should normally be entitled, when contributing to public debate on matters of legitimate concern, to rely on the content of official reports without having to undertake independent research”.<sup>55</sup>

## Analysis of the Defamation Law

### A. Positive aspects

The Defamation Law can be lauded for the following changes which will have a positive impact on freedom of expression and media freedom in Italy:

- **It abolishes prison sanctions for insult and defamation:** The Defamation Law introduces changes to Articles 594 and 595 of Criminal Code, replacing the prison sanctions for insult and defamation with fines. The Law also removes the prison sanction from Article 13 of the Press Law which applies to defamation committed the press. The abolishment of the prison sentence is in line with

51. *Mirro Group Newspapers Limited v. the United Kingdom*, Application No. 39401/04 , Judgment of 18 January 2011, para. 201

52. *Colombani and others v. France* (2002), para. 66

53. *Feldek v. Slovakia*, Application No. 29032/95, Judgment of 12 July 2001, paras. 75-76; *Flux v Moldova (no.1)*, Application no. 28702/03 Judgment of 20 November 2007.

54. *Alithia v Cyprus*, Application No. 17550/03, Judgment of 22 May 2008, paras. 49 - 51

55. *Colombani and others v. France*, Application No. 51279/99, Judgment of 25 June 2002, para. 65

international standards and will end the nefarious practice of sentencing journalists to prison for defamation.

- **It includes measures against malicious complainants:** The Defamation Law amends Article 427 of the Code of Criminal Procedure by giving powers to the court to fine plaintiffs in defamation cases to pay a sum of 1,000 to 10,000 Euros if they have abused the criminal process by launching unsubstantiated complaints for defamation. This change is positive as it aims at preventing the abusive recourse to court proceedings to stifle media criticism.
- **It allows for media who have published a reply or rectification, in accordance with the legal requirement thereof, to be absolved from criminal sanctions.** The new Article 13, paragraph 3 of the Press Law states that the perpetrator of defamation or the person in charge of the newspaper shall not be liable to a penalty if they arrange for the publication of statements or rectifications. According to Article 13, paragraph 4 when deciding on the liability of penalty the court must consider only if the reply or rectification comply with the legal requirements. This change is positive because it protects the media against criminal sanctions.
- **Journalists are absolved from responsibility if the director of the newspaper has failed to publish a denial or correction:** The Defamation Law introduces a new paragraph in Article 8 of the Press Law absolving authors of responsibility for defamation when the newspaper has refused to publish a denial or correction. This provision is fair and reasonable as journalists should not be responsible for the editorial decisions.
- **Limitation of liability of directors for defamation:** The Defamation Law replaces Article 57 of the Criminal Code. The new provision limits the liability of directors or deputy directors for defamation. Directors are responsible only if the defamation is a result of a breach of their supervision. In such cases, the penalty is decreased by one-third. Moreover directors can no longer be prohibited from exercising the profession of journalist.
- **Higher level of responsibility for defamation of political, administrative or judicial agency, a representative of the latter or a collegial authority is abolished:** The Defamation Law repeals Article 595 paragraph 4 of the Criminal Code which grants higher protection to the officials and bodies against insult and defamation. The abolishment of the special protection of public officials is in line with Resolution 1636 of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe<sup>56</sup> and the European Court's case law according to which the officials must tolerate more criticism than ordinary citizens.<sup>57</sup>

---

56. Resolution 1636 of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Indicators for media in a democracy, Adopted on 3 October 2008 (36th Sitting). Item 8.2 states: "state officials shall not be protected against criticism and insult at a higher level than ordinary people, for instance through penal laws that carry a higher penalty."

57. See above, section on international standards.

- **It ensures clarity on the owners and editor-in-chief of online newspapers:** The Defamation Law expands the scope the Press Law and obliges online newspapers to declare their owners, editor-in-chief and deputy editors. Although from a freedom of expression perspective, self-regulation is the best model of online media regulation, the statutory obligation for registration of online newspaper is not problematic as it does not affect their establishment and operation and therefore it does not amount to licensing. Moreover the purpose of the requirement for registration – to provide clarity of ownership and editorial staff – is legitimate.

## B. Negative aspects

The following provisions of the Defamation Law are incompatible with international freedom of expression standards:

1. **Criminal liability for insult and defamation is retained:** It is regrettable that the Chamber of Deputies decided to retain criminal liability for insult and defamation. Italy misses a chance to modernise its defamation legislation in accordance with international freedom of expression law and the best practices. Italy also failed to follow the trend of decriminalisation of defamation and the example of other Council of Europe member states like Armenia, Bosnia and Herzegovina, Cyprus, Estonia, Georgia, Ireland, Moldova, Montenegro, Ukraine, and the UK who have abolished criminal defamation. The retention of criminal defamation and insult implies that the state has an interest in controlling expression and imparting negative social stigma to it. In modern democracies the protection of one's reputation is treated primarily or exclusively as a private interest. Moreover, the retention of criminal liability for defamation and insult has a chilling effect on journalists and individuals due to the criminal nature of the sanction and the criminal record they would have in case of conviction.<sup>58</sup> It is recommended that the Senate consider carefully the calls and arguments of international bodies for decriminalisation of defamation and abolish criminal defamation entirely.
2. **Directors, deputy directors, and printers are criminally liable for defamation:** According to Article 596 *bis* of the Criminal Code, printers can be criminally liable for defamation. Similarly Article 57 of the Criminal Code provides that directors and deputy directors can be sued for criminal defamation. These provisions are highly problematic as these persons do not exert editorial responsibility and it is unfair and unnecessary to hold them criminally responsible. Under international standards, no one should be liable under defamation law for a statement of which he or she is not the author, or someone else who had no reason to believe, that what he or she did intentionally contributed to

58. The European Court places strong emphasis on the adverse effect of criminal sanctions themselves, and particularly the potential impact of a criminal record on an individual's future. See *Scharsach and News Verlagsgesellschaft v. Austria*, Application No.39394/98, Judgment of 13 November 2003, para. 32

the dissemination of a defamatory statement. It is recommended again that the criminal defamation is abolished. In any case, directors, deputy directors, , printers and those who did not deliberately contributed to the dissemination of the defamatory statement should not be criminally liable.

3. **Excessive fines are established and increases the pre-existing ones:** The Defamation Law increases the fines set out in Articles 594 and 595 of the Criminal Code. The fine for defamation increases from 3,000 to 10,000 Euros, whereas the fine for insult up can reach 7,500 Euros. The Defamation Law also increases the fines for defamation via the media. According to the amended Article 13 of the Press Law, the new fines for the media from 5,000 to 10,000 Euros if the defamation is a result of negligence. The fines for deliberate defamation (when it has been known that the specific fact is untrue) are increased from 20,000 to 60,000 Euros.
4. **Penalty of prohibition from exercising the profession of journalist is retained:** The Defamation Law retains the criminal penalty of prohibition from exercising the profession of journalist for a period of one to six months. According to Article 13 para 2 of the Press Law, this penalty is ancillary and is imposed along with convictions of journalist of defamation. The prohibition to practice journalism even if temporary is unnecessary interference with the right to freedom of expression and prohibited under international law.<sup>59</sup> For example, in the case of *Cumpănă and Mazăre v. Romania*, the European Court found that the penalty of prohibition from practicing journalism is a disproportionate restriction on the right to freedom of expression.<sup>60</sup> It is recommended that the prohibition of journalists from exercising their profession be abolished.
5. **Statute of limitation period for filing a civil action for damages is unnecessarily long:** The new paragraph 2 of Article 11 *bis* of Press Law decreases the statute of limitations for launching of a civil action for damages from 10 to 2 years after publication. Although the 5-time decrease of the limitation period is welcome, the 2-year statute of limitation is still long. It is recommended that the period for filing a defamation suit be no more than one year from the date of publication.
6. **Criteria for determination of compensation award for defamation are problematic:** The Defamation Law amends Article 11 para 1 of the Press Law. According to the new provision, in assessing the damage resulting from defamation committed via the press or a radio or television broadcast, the court takes account of the circulation and national or local relevance of the means of communication used to commit the offence, the seriousness of the offence and the reparatory effect of publication or dissemination of a rectification. This provision does not fully comply with the

59. *Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism*, Advisory Opinion of Inter-American Court of Human Rights, OC-5/85 of 13 November 1985, Series A. No. 5. See also Joint Declaration of 18 December 2003 of three special mandates for protecting freedom of expression, *op.cit.*

60. *Cumpănă and Mazăre v. Romania*, *op.cit.*



standard established by European Court which requires that the awards be proportionate to the harm and have no “chilling effect” on the media.<sup>61</sup> Moreover, it is noted that the European Court takes into account more criteria than the ones listed in Article 11. In the case of *Romanenko and others v. Russia*,<sup>62</sup> concerning the conviction of journalists for defamation and pecuniary compensation they were ordered to pay, the European Court noted that the domestic courts did not analyse the journalists’ income and whether the compensation has an excessive burden on them. It found a violation of the journalists’ right of freedom of expression noting that the award which amounted to the equivalent to their income for four months was a “severe penalty”. It is recommended that the Press Law require that in assessing the quantum of pecuniary awards, the potential chilling effect of the award on freedom of expression be taken, among other things, into account. Pecuniary awards should never be disproportionate to the harm done, and should take into account the income of the convicted journalists and editors. It is also recommended that the Press Law set out that the overriding goal of providing a remedy for defamatory statements should be to redress the harm done to the reputation of the plaintiff, not to punish those responsible for the dissemination of the statement. The Press Law should fix a ceiling on compensation awards and provide that this maximum can be applied only in the most serious cases.

- 7. Criminal liability for insult of the President, the Republic, and for defamation of constitutional institutions and armed forces, the Italian nation are retained:** The Defamation Law does not envisage abolishment or changes in other defamation provisions. Article 287 envisages prison sentence from one to five years for those who affront the honour or prestige of the President of the Republic. Article 290 provides for a fine from 1,000 to 5,000 Euro for everyone who publicly defames the Republic, Parliament, the Government, the Constitutional Court, the judicial system, the State armed forces or the liberation armies. Article 291 provides for the same fine for anyone who publicly defames the Italian nation shall be punished with a fine of between € 1 000 and € 5 000. These provisions are in conflict with international free expression standards. For example, in Recommendation 1897 (2010) on respect for media freedom, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe reaffirmed the reputation of a nation, the military, historic figures or a religion cannot and must not be protected by defamation or insult laws. It recommended that governments and parliaments “clearly and openly reject false notions of national interest evoked against the work of journalists. Nationalism must never again become the misguided reason for killing journalists, or depriving them of their rights or liberty”. Likewise the Human Rights Committee has called for the abolition of

61. *Ibid.*, paras. 94-95. The European Court held that although state parties are permitted or even required by their positive obligations under Article 8 to ensure adequate protection of an individual’s reputation, they must not do so in a manner that has a “chilling effect” on the media.

62. *Romanenko and others v. Russia*, Application No.111751/03, Judgement of 8 October 2009, para. 48.

the offence of “defamation of the State”<sup>63</sup> It is recommended that Articles 287, 290 and 291 be abolished.

In addition, it is noted with concern that the Defamation Law fails to include important guarantees for the right to freedom of expression in the defamation regime. In particular:

- 1. The Defamation Law does not provide for defences for defendants in defamation cases:** Although the Italian courts may have already recognised specific defences in defamation cases, it is recommended that the Defamation Law explicitly provide for such defences. The Press Law should guarantee the defences of truth, expression of opinion, reasonable publication in public interest and reporting official sources, which have been recognised by the European Court.<sup>64</sup>
- 2. The Defamation Law does not set up a timeframe for civil defamation proceedings:** Delays of defamation proceedings have a chilling effect on freedom of the media. Therefore courts should be obliged to ensure that each stage of civil defamation proceedings is conducted with reasonable dispatch, in order to limit the negative impact of delay on freedom of expression.

---

63. Concluding Observations of the Human Rights Committee: Serbia and Montenegro. 12/08/2004. CCPR/CO/81/SEMO

64. See above, section on international law.

## КОММЕНТАРИИ К ПРОЕКТАМ

### УГОЛОВНОГО КОДЕКСА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

(новая редакция)

### КОДЕКСА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

(новая редакция)

Подготовлено Дмитрием Головановым, экспертом Института проблем информационного права (г. Москва), руководителем юридического департамента ОАО «ВебТВ» (г. Москва), по заказу Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации

2013

#### Содержание

РЕЗЮМЕ, КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ

ВВЕДЕНИЕ

1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ, ВКЛЮЧАЯ ТРЕБОВАНИЯ К ВОЗМОЖНЫМ ОГРАНИЧЕНИЯМ ТАКОЙ СВОБОДЫ

1.1. Значение свободы выражения мнения

1.2. Ограничения свободы выражения мнения

1.3. Международно-правовые стандарты решения вопроса об ограничении свободы выражения мнения в целях защиты отдельных ценностей (в контексте специфики предлагаемого регулирования)

1.3.1. Ограничение свободы выражения мнения в целях защиты личных неимущественных прав

1.3.2. Ограничение свободы выражения мнения в целях развития и защиты государственного языка

2. АНАЛИЗ НОРМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН О СМИ И СВОБОДЕ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ

3. АНАЛИЗ ПРОЕКТА УГОЛОВНОГО КОДЕКСА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

3.1. Комментарии и предложения к общей части проекта Уголовного Кодекса

3.2. Комментарии и предложения к статьям 130 («Клевета») и 131 («Оскорбление») проекта Уголовного Кодекса, а равно положениям устанавливающим ответственность за клевету и оскорбление должностных лиц

3.3. Комментарии и предложения к статье 147 проекта Уголовного кодекса

«Нарушение неприкосновенности частной жизни»

3.4. Комментарии и предложения к статье 158 проекта Уголовного Кодекса «Воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналиста».

3.5. Комментарии и предложения к статье 182 проекта Уголовного Кодекса «Дача разрешения на публикацию в средствах массовой информации экстремистских материалов»

3.6. Комментарии и предложения к статье 211 проекта Уголовного Кодекса «Предоставление услуг для размещения Интернет-ресурсов, преследующих противоправные цели»

#### 4. АНАЛИЗ ПРОЕКТА КОДЕКСА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

##### **РЕЗЮМЕ, КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ**

Проведя анализ положений предоставленных проектов новой редакции Уголовного кодекса и Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях в части содержания положений, которые могут затрагивать свободу выражения мнения и информации, в контексте положений международных договоров, Конституции Республики Казахстан, действующего национального уголовного законодательства, законодательства об административных правонарушениях и законодательства о СМИ, а равно практики, существующей в других государствах - участниках ОБСЕ, эксперт приходит к следующим общим заключениям.

Проект новой редакции Уголовного Кодекса, несмотря на существенный позитивный потенциал гуманизации уголовного законодательства, затрагивающий, в числе прочего, и реализацию права на свободу выражения мнения, а равно, усиление уровня защиты института профессиональной журналистики, допускает введение ограничений свободы выражения мнения, которые могут рассматриваться как несоразмерные целям охраны ряда конституционно-значимых ценностей. В этой связи текст проекта нуждается в доработке с учетом рекомендаций, основанных на международном праве и практике других стран-участников ОБСЕ, в которых действует сходное законодательство. В отношении проекта Кодекса об административных правонарушениях (КоАП) экспертом сделан вывод о том, что несмотря на то, что документ в большей степени сбалансирован, нежели действующий нормативный-правовой акт с аналогичным предметом регулирования, существуют значительные расхождения положений проекта КоАП с международными стандартами свободы выражения мнения. Документ требует существенной переработки с целью исключения положений, носящих репрессивный характер

по отношению к средствам массовой информации.

Законопроекты содержат следующие основные преимущества:

- Сформулированный в статье 158 проекта Уголовного кодекса состав уголовного правонарушения «Воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналиста» создает более совершенную нормативно-правовую базу для защиты прав и законных интересов представителей СМИ при осуществлении их профессиональной деятельности, чем положения действующего Уголовного кодекса. Кроме того, сам факт пересмотра указанного правонарушения с переносом его из категории административного деликта в категорию уголовного правонарушения, свидетельствует о расширении гарантий свободы выражения мнения.
- Положения об ответственности за административные правонарушения, сформулированные в проекте КоАП, представляются потенциально менее коррупционногенными, так как не допускают усмотрения органов, разрешающих дела об административных правонарушениях, в выборе применимой санкции.
- В проекте КоАП не представлен ряд составов правонарушений, закрепленных в действующем текущем законодательстве, применение которых могло бы вести к непропорциональному ограничению свободы выражения мнения.

В то же время, законопроекты содержат следующие существенные негативные моменты:

- Оба законопроекта недостаточно учитывают специфику деятельности средств массовой информации, выполняющих, в числе прочего, функцию защиты общественного интереса.
- Оба законопроекта при подходе к регулированию вопросов, связанных с противодействием экстремизму, не устанавливают должный баланс между свободой выражения мнения и интересами безопасности государства и общества.
- Проект Уголовного Кодекса усиливает уголовную ответственность за диффамационные правонарушения, несмотря на то, что международные стандарты, о следовании которым объявила Республика Казахстан при подготовке проекта закона, требуют декриминализации таких нарушений.
- Проект Уголовного Кодекса содержит нормы об ответственности за нарушение неприкосновенности частной жизни, при этом нормативная база для охраны такой ценности не является достаточно проработанной, что может приводить к ущемлению права на свободу выражения мнения.
- Предлагаемые проектом Уголовного Кодекса меры по защите профессиональной деятельности журналистов представляются хотя и

весьма значительными, но не достаточно эффективно прописанными.

- Предлагаемые проектом Кодекса об административных правонарушениях в качестве мер ответственности за нарушение законодательства о СМИ приостановление или запрет выпуска СМИ являются репрессивными, непропорциональными и не могут быть признаны обоснованными. Единственным исключением в этом отношении может быть признано применение таких мер в случае злоупотребления свободой массовой информации.

В качестве основных рекомендаций эксперт предлагает:

1. Внести дополнения в положения проекта Уголовного Кодекса, предусматривающие применение принципа действия уголовного закона по территории в отношении правонарушений, совершаемых в сети Интернет.
2. Конкретизировать положения проекта Уголовного Кодекса, относящиеся к крайней необходимости, сделав оговорку, что при выполнении профессионального долга журналист рассматривается как лицо, действующее в защиту общественного интереса.
3. Изъять из состава проекта Уголовного Кодекса положения, устанавливающие уголовную ответственность за оскорбление и клевету, как в отношении граждан, так и в отношении должностных лиц. Если соответствующие составы уголовного правонарушения будут сохранены в проекте, возможность лишения свободы в качестве вида наказания должна быть исключена.
4. Изъять из состава проекта Уголовного Кодекса положения, устанавливающие ответственность за нарушение неприкосновенности частной жизни. Если соответствующий состав уголовного правонарушения будет сохранен в проекте, возможность лишения свободы в качестве вида наказания должна быть исключена или существенно ограничена, а именно, применяться в тех случаях, когда вмешательство в частную жизнь привело к тяжким последствиям. В любом случае, желательным является комплексное урегулирование вопросов охраны частной жизни, в том числе, за счет установления баланса между интересами прессы, обязанной выполнять общественный долг, предоставляя необходимую для функционирования демократического государства информацию, и лиц, желающих защитить свою личную жизнь.

5. Существенно переработать редакцию статьи «Воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналиста» с тем, чтобы обеспечить максимально подробное описание состава преступления, и тем самым обеспечить ее эффективное применение (в соответствии с предоставленными рекомендациями).
6. Изъять из состава проекта Уголовного Кодекса положения, устанавливающие ответственность за дачу разрешения на публикацию в средствах массовой информации экстремистских материалов.
7. Изъять из состава законопроекта УК положения, устанавливающие уголовную ответственность за предоставление услуг для размещения Интернет-ресурсов, преследующих противоправные цели.
8. Изъять из состава проекта Кодекса РК об административных правонарушениях положения, устанавливающие ответственность за несоблюдение квот использования в СМИ государственного языка (пункты 2, 3 статьи 446 проекта КоАП). Ни при каких условиях не может быть сохранено в законопроекте положение, допускающее запрет выпуска (выхода в эфир) средства массовой информации в случае нарушения указанной нормы.
9. Изъять из состава проекта Кодекса об административных правонарушениях положения, устанавливающие ответственность в виде приостановления выхода в свет или запрета на деятельность СМИ, за исключением случаев существенного и неоднократного злоупотребления свободой массовой информацией. При этом должны быть обеспечены дополнительные меры защиты свободы массовой информации.
10. Устранить ошибки юридической техники, затрудняющие толкование Кодекса об административных правонарушениях.

## ВВЕДЕНИЕ

Настоящее исследование содержит анализ представленных проектов новой редакции Уголовного Кодекса Республики Казахстан, Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях, действующего конституционно-правового регулирования, законодательства о СМИ, актов Казахстана, регулирующих вопросы формирования и развития правовой системы,<sup>1</sup> а также международных норм о свободе выражения мнений и возможных случаях ограничения такой свободы, а равно практики, существующей в других государствах - участниках ОБСЕ. При анализе положений законопроектов учитывались комментарии и рекомендации, данные ранее по законопроекту с частично совпадающим предметом регулирования «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по

---

1. Исследовались тексты законов, нормативно-правовых актов Республики Казахстан и законопроектов на русском языке.

вопросам диффамации в средствах массовой информации».<sup>2</sup>

Рассматриваемый проект закона об изложении в новой редакции Уголовного кодекса был разработан Правительством Республики Казахстан в соответствии с поручением Президента в рамках реализации Концепции правовой политики на период с 2010 до 2020 год, и внесен в Мажилис (палату Парламента) в январе 2013 года. В последующем, концепция проекта была доработана и новая редакция проекта была представлена в мае 2013 года. Целью принятия нового законодательного акта, по задумке его инициаторов, должно стать формирование сбалансированной системы, концептуальные положения которой «расширяют толерантный подход в отношении преступлений, совершенных впервые или социально уязвимыми лицами, с другой стороны, ужесточают реакцию на тяжкие преступления, проявление рецидива, организованную преступность и воспрепятствование правосудию».<sup>3</sup> Реализации данного подхода должна способствовать переработка система наказаний и уголовно-правовых санкций с акцентом на более широкое применение мер, альтернативных лишению свободы. Основным в перечне наказаний в санкциях за совершение преступлений, как заявляют разработчики, устанавливается штраф, сфера применения которого расширена практически на все преступления небольшой и средней тяжести, не связанные с причинением смерти человеку. Также расширено применение таких форм ответственности, как исправительные работы и ограничение свободы, минимизировано безальтернативное применение лишения свободы.

Вносимый на рассмотрение Парламента проект Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях также был разработан в рамках реализации положений Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года.

Законопроект направлен на реформирование административного законодательства, имеет целью более четкое определение административно-правовых деликтов, определение полномочий государственных органов по наложению административных взысканий.

В качестве главных позитивных аспектов принятия новой редакции КоАП его разработчики называют:

исключение возможности одновременного привлечения к административной ответственности юридических лиц и их должностных лиц;

сокращение числа отсылочных норм;

установление абсолютно определенного размера штрафа, который

2. Текст Комментариев и предложений к законопроекту «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам диффамации в средствах массовой информации» доступен в сети Интернет по адресу: <http://www.osce.org/ru/fom/33035>

3. Пояснительная записка к проекту закона размещена на сайте информационной системы «Параграф»: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31140848&sublink=23](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31140848&sublink=23)



способствует исключению совершения коррупционного правонарушения;  
введение систематизации административно-процессуальных норм;  
введение института пересмотра вступивших в законную силу постановлений по делу об административных правонарушениях по вновь открывшимся обстоятельствам.

В случае принятия новой редакции кодексов, они станут основополагающими актами, формирующим всю правоприменительную практику в сфере уголовного и административного права Республики Казахстан.

Раздел 1 настоящего исследования посвящен международным обязательствам Республики Казахстан в области прав человека, и в нем излагаются международные стандарты, касающиеся права на свободу выражения мнения, а также рассматриваются вопросы ограничения свободы выражения мнения в контексте установления пределов ответственности за действия, ущемляющие права и законные интересы третьих лиц.

Указанные стандарты установлены в международном праве, в том числе в Международном пакте о гражданских и политических правах, Конвенции о правах ребенка, а также в различных соглашениях в рамках ОБСЕ и ООН, стороной которых является Казахстан. Они содержатся в рекомендательных актах международных организаций и их уполномоченных органов, решениях международных судов по правам человека, в заявлениях представителей международных органов и организаций, а также в конституционном праве в части исследования вопросов свободы выражения мнения.

Кроме того, в разделе 1 приводятся основные принципы регулирования свободы слова, закрепленные в Конституции Республики Казахстан.

В разделе 2 исследования проведено исследование действующего законодательства Республики Казахстан на предмет регулирования свободы выражения мнения и деятельности СМИ, обзор уголовного законодательства и законодательства об административных правонарушениях в части, имеющей отношение к свободе выражения мнения.

В разделе 3 содержится анализ положений проекта Уголовного кодекса с учетом вышеуказанных стандартов, места законопроекта в структуре законодательства Казахстана, и изложены замечания в отношении этого законопроекта в редакции, опубликованной и доступной для исследования. Рекомендации раздела основаны на принципах международного права, учитывают систему правового регулирования информационных отношений Республики Казахстан и содержат конкретные предложения по совершенствованию законопроекта.

В разделе 4 содержится анализ положений проекта Кодекса об административных правонарушениях с учетом вышеуказанных стандартов, места законопроекта в

структуре законодательства Казахстана, и изложены замечания в отношении этого законопроекта в редакции, опубликованной и доступной для исследования. Рекомендации раздела основаны на принципах международного права, учитывают систему правового регулирования информационных отношений Республики Казахстан и содержат конкретные предложения по совершенствованию законопроекта.

## **1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ, ВКЛЮЧАЯ ТРЕБОВАНИЯ К ВОЗМОЖНЫМ ОГРАНИЧЕНИЯМ ТАКОЙ СВОБОДЫ**

### **1.1. Значение свободы выражения мнения**

Право на свободу выражения мнения признается одним из важнейших прав человека.

Оно имеет основополагающее значение для функционирования демократии, является необходимым условием осуществления других прав и само по себе представляет неотъемлемую составляющую человеческого достоинства. Всеобщая декларация прав человека (далее именуемая «ВДПЧ»),<sup>4</sup> основополагающий документ о правах человека, принятый Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в 1948 году, защищает право на свободу выражения мнения в следующей формулировке статьи 19:

«Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ».

Международный пакт о гражданских и политических правах (далее именуемый «МПГПП»)<sup>5</sup> – договор, имеющий обязательную юридическую силу, ратифицированный Казахстаном и вступивший в силу для республики 24 апреля 2006 года,<sup>6</sup> гарантирует право на свободу убеждений и их выражение в формулировке, весьма близкой к ВДПЧ, также в статье 19:

4. Всеобщая декларация прав человека. Принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года. См. полный официальный текст на русском языке на сайте ООН: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declhr.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml)

5. Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. Вступил в силу 23 марта 1976 года. См. полный официальный текст на русском языке на сайте ООН: <http://www.un.org/russian/document/convents/ractpol.htm>.

6. Закон Республики Казахстан от 28 ноября 2005 года N 91 «О ратификации Международного пакта о гражданских и политических правах. Текст Закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: [http://www.adilet.minjust.kz/rus/docs/Z050000091\\_](http://www.adilet.minjust.kz/rus/docs/Z050000091_)

«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.

3. 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:

а) для уважения прав и репутации других лиц;

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

В соответствии со статьей 40 Пакта участвующие в нем государства обязуются представлять в Комитет ООН по правам человека доклады о принятых ими мерах по претворению в жизнь прав, признаваемых в Пакте, и о прогрессе, достигнутом в использовании этих прав. Доклад обязательно предоставляется в течение одного года после вступления в силу Пакта в отношении соответствующих государств – участников. Комитет изучает доклады, представляемые участвующими в Пакте государствами, и препровождает государствам – участникам свои доклады и такие замечания общего порядка, которые он сочтет целесообразными.<sup>7</sup>

Часть 1 статьи 4 Конституции Республики Казахстан включает международно-правовые обязательства в систему национального права:

«Действующим правом в Республике Казахстан являются нормы Конституции, соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, международных договорных и иных обязательств Республики»

Часть 3 указанной статьи провозглашает верховенство международного права, выделяя в качестве приоритета верховенство международных договоров, и артикулируя его следующим образом:

«Международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона».

Кроме того, в соответствии со статьей 8 Конституции Республика Казахстан заявляет, что ей уважаются принципы и нормы международного права.

7. Республикой Казахстан такой доклад был предоставлен, Комитетом были представлены замечания, в том числе, касающиеся свободы выражения мнения. Обзор см. далее, при освещении национальных стандартов.

Статья 20 Конституции гарантирует каждому право свободу слова и творчества, а также устанавливает запрет цензуры. Кроме того, обозначенная статья провозглашает право каждого свободно получать и распространять информацию любым не запрещенным законом способом.

Свобода выражения мнения гарантируется и различными документами ОБСЕ, согласие с которыми выразил Казахстан, став государством-участником организации 2 марта 1992 года, такими как Заключительный акт общеевропейского совещания в Хельсинки,<sup>8</sup> Заключительный документ копенгагенского совещания Конференции ОБСЕ по человеческому измерению,<sup>9</sup> Парижская хартия, согласованная в 1990 году,<sup>10</sup> заключительный документ встречи на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Будапеште в 1994 году,<sup>11</sup> Декларация встречи на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Стамбуле.<sup>12</sup> Парижская хартия, в частности, гласит:

«Демократия является наилучшей гарантией свободы выражения своего мнения, терпимости по отношению ко всем группам в обществе и равенства возможностей для каждого человека... Мы подтверждаем, что без какой-либо дискриминации каждый человек имеет право на свободу мысли, совести, религии и убеждений, свободу выражения своего мнения, свободу ассоциации и мирных собраний, свободу передвижения (...)

Аналогичное заявление содержится в Стамбульской хартии европейской безопасности ОБСЕ:

«Мы [государства-участники] вновь подтверждаем значение независимых средств массовой информации и свободного потока информации, а также доступа общественности к информации. Мы обязуемся принять все необходимые меры для обеспечения основных условий для функционирования свободных и независимых СМИ и беспрепятственного трансграничного и внутрисударственного потока информации, который мы рассматриваем как существенную составляющую любого демократического, свободного и открытого общества».

8. Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хельсинки, 1 август 1975 года. См. текст на русском языке на сайте ОБСЕ по адресу: <http://www.osce.org/ru/mc/39505?download=true>.

9. Копенгагенское совещание Конференции ОБСЕ по человеческому измерению, июнь 1990 года. См., в частности, пункты 9.1 и 10.1, 10.2. Документ доступен на русском языке на сайте ОБСЕ по адресу: <http://www.osce.org/node/14305>

10. Парижская хартия для новой Европы. Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ, ноябрь 1990 года. См. на русском яз. на сайте Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: [http://www.osce.org/publications/rfm/2003/10/12253\\_108\\_ru.pdf](http://www.osce.org/publications/rfm/2003/10/12253_108_ru.pdf).

11. На пути к подлинному партнерству в новую эпоху. Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ, Будапешт, 1994 год, пункты 36–38. См. на русском яз. на сайте Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: [http://www.osce.org/publications/rfm/2003/10/12253\\_108\\_ru.pdf](http://www.osce.org/publications/rfm/2003/10/12253_108_ru.pdf).

12. Встреча на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Стамбуле, 1999 год, пункт 27. См. также пункт 26 Хартии европейской безопасности, принятой на той же встрече. Текст на русском яз. на сайте Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: [http://www.osce.org/publications/rfm/2003/10/12253\\_108\\_ru.pdf](http://www.osce.org/publications/rfm/2003/10/12253_108_ru.pdf).

Международные организации, их органы и международные суды ясно указывают, что право на свободу выражения мнения и свободу информации является одним из важнейших прав человека. На своей самой первой сессии в 1946 году Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла резолюцию 59 (I),<sup>13</sup> которая, касаясь свободы информации, гласит:

«Свобода информации является фундаментальным правом человека и критерием всех остальных свобод, которым посвящена деятельность Организации Объединенных Наций».

Под свободой информации в этой и во всех последующих резолюциях высший орган ООН понимал «право повсеместно и беспрепятственно передавать и опубликовывать информационные сведения» во имя мира и мирового прогресса. Основным принципом свободы информации с точки зрения этой резолюции ООН является «обязанность стремиться к выявлению объективных фактов и к распространению информации без злостных намерений». Как видно из резолюции 59 (I), свобода выражения мнения имеет основополагающее значение сама по себе, а также служит основой для осуществления всех других прав.

Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека – орган, созданный в качестве вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи для осуществления надзора за соблюдением МПГПП, – определил:

«Право на свободу выражения мнения имеет важнейшее значение в любом демократическом обществе».<sup>14</sup>

Заявлениями такого рода изобилуют прецедентные решения судов и трибуналов по правам человека. Европейский суд по правам человека, например, подчеркнул в одном из своих решений, что «[с]вобода выражения мнения является одной из основных составляющих [демократического] общества и необходимым условием для его прогресса, а также для развития каждого человека».<sup>15</sup> Как отмечается в этом положении, свобода выражения мнения имеет основополагающее значение как сама по себе, так и в качестве основы для всех других прав человека. Полноценная демократия возможна только в обществах, где допускается и гарантируется свободный поток информации и идей. Помимо этого, свобода выражения мнения имеет решающее значение для выявления и изобличения

13. Организация Объединенных Наций. Шестьдесят пятое пленарное заседание, 14 декабря 1946 г. Официальный текст на русском языке опубликован на сайте ООН по адресу: [http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/RES/59\(I\)&Lang=R&Area=RESOLUTION](http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/RES/59(I)&Lang=R&Area=RESOLUTION)

14. Дело «Дэ Хун Пак против Республики Кореи» (Tae-Hoon Park v. Republic of Korea, 20 October 1998, Communication No. 628/1995, para. 10.3).

15. Дело «Хендсайд против Соединенного Королевства» (Handyside v. the United Kingdom, 7 December 1976, Application No. 5493/72, para. 49). Текст решения на английском языке доступен на сайте Европейского суда по правам человека по адресу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57499>.

нарушений прав человека и борьбы с такими нарушениями.

Гарантия свободы выражения мнения особенно важна применительно к средствам массовой информации. Европейский суд по правам человека неизменно подчеркивает «исключительную роль прессы в правовом государстве».<sup>16</sup>

В продолжение этой мысли суд отмечает:

«Свобода печати дает общественности непревзойденный инструмент, позволяющий ей знакомиться со своими политическими лидерами и получать представление об их идеях и позициях. В частности, она позволяет политикам размышлять и высказывать свою точку зрения по вопросам, заботящим общественное мнение; таким образом, все получают возможность участвовать в свободной политической дискуссии, которая находится в самом центре концепции демократического общества».<sup>17</sup>

К тому же свободные СМИ, как подчеркивал Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека, играют существенную роль в политическом процессе:

«Свободный обмен информацией и мнениями по государственным и политическим вопросам между гражданами, кандидатами и избранными представителями имеет исключительно важное значение. Это предполагает свободную печать и другие СМИ, имеющие возможность высказываться по вопросам общественной значимости без цензуры или ограничений и информировать общественное мнение».<sup>18</sup>

Европейский суд по правам человека также заявлял, что на СМИ лежит обязанность распространения информации и идей, касающихся всех сфер общественных интересов:

Хотя пресса и не должна преступать границы, установленные для [защиты интересов, изложенных в статье 10(2)]... на нее, тем не менее, возложена миссия по распространению информации и идей, представляющих общественный интерес; если на прессе лежит задача распространять такую информацию и идеи, то общественность, со своей стороны, имеет право на их получение. В противном случае пресса не смогла бы выполнять свою основную функцию «сторожевого пса общественных интересов».<sup>19</sup>

16. Дело «Тогьер Торгерсон против Исландии» (Thorgeir Thorgeirson v. Iceland, 25 June 1992, Application No. 13778/88, para. 63). Текст решения на английском языке доступен на сайте Европейского суда по правам человека по адресу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57795>

17. Дело «Кастеллс против Испании» (Castells v. Spain, 24 April 1992, Application No. 11798/85, para. 43). Текст решения на английском языке доступен на сайте Европейского суда по правам человека по адресу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57772>.

18. Замечание общего порядка № 25 Комитета Организации Объединенных Наций по правам человека, 12 июля 1996 года.

19. См. дело «Кастеллс против Испании» (Castells v. Spain, note 25, para. 43); «Обсервер» и «Гардиан» против Соединенного Королевства» (The Observer and Guardian v. UK, 26 November 1991, Application

## 1.2. Ограничения свободы выражения мнения

Право на свободу выражения мнения не является абсолютным: в определенных и немногочисленных обстоятельствах оно может подвергаться ограничениям. Однако в силу основополагающего характера этого права ограничения должны быть точными и четко определенными в соответствии с принципами правового государства. Более того, ограничения должны преследовать законные цели; право на свободу выражения мнения не может быть ограничено только из-за того, что какое-то конкретное заявление или выражение рассматривается как оскорбительное или потому, что оно подвергает сомнению признанные догмы. Европейский суд по правам человека подчеркнул, что именно такие заявления достойны защиты:

«[Свобода выражения мнения] применима не только к «информации» или «идеям», которые встречаются благосклонно или рассматриваются как безобидные либо нейтральные, но и в отношении тех, которые задевают, шокируют или беспокоят государство или какую-либо часть населения. Таковы требования плюрализма, терпимости и либерализма, без которых нет «демократического общества»».<sup>20</sup>

В статье 19(3) МПГПП установлены четкие пределы, в которых допустимы законные ограничения свободы выражения мнения. Она гласит:

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:

- а) для уважения прав и репутации других лиц;
- б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Вмешательство должно преследовать одну из целей, перечисленных в статье 19(3); этот перечень является исчерпывающим, и, следовательно, иное вмешательство представляет собой нарушение статьи 19. Вмешательство должно быть «необходимым» для достижения одной из этих целей. Слово «необходимый» в данном контексте имеет особое значение. Оно означает, что для вмешательства должна существовать «насуточная общественная потребность»<sup>21</sup>; что причины, приводимые государством в качестве обоснования вмешательства, должны быть «относящимися к делу и достаточными» и что

No. 13585/88, para. 59); и «Санди таймс» против Соединенного Королевства (II)» (The Sunday Times v. UK (II), 26 November 1991, Application No. 13166/87, para. 65).

20. Дело «Хендисайд против Соединенного Королевства» (Handyside v. the United Kingdom, 7 December 1976, Application No. 5493/72, па. 49).

21. См., например, дело «Хрико против Словакии» (Hrico v. Slovakia, 27 July 2004, Application No. 41498/99, para. 40). Текст решения на английском языке доступен на Интернет-сайте Европейского суда по правам человека по адресу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-61930>.

государство должно показать, что вмешательство соразмерно преследуемой цели. Как заявил Комитет по правам человека, “требование о необходимости предполагает наличие элемента соразмерности в том смысле, что масштаб ограничения свободы выражения мнения должен быть соразмерным с той ценностью, на защиту которой направлено данное ограничение”.<sup>22</sup>

Статья 10 ЕСПЧ (часть 2) гласит: «Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия».

Это интерпретируется как установление тройственного критерия, требующего, чтобы любые ограничения были 1) предписаны законом, 2) преследовали законную цель и 3) были необходимыми в демократическом обществе.

Расплывчатые или нечетко сформулированные ограничения или ограничения, оставляющие чрезмерную свободу действий для исполнительной власти, несовместимы с правом на свободу выражения мнения.

Необходимо отметить, что Конституция Республики Казахстан также устанавливает критерии ограничения прав и свобод человека и гражданина, в целом, соответствующие системе, принятой в международном праве, но имеющие свою специфику. Основной закон Казахстана в статье 39 разделяет права человека на две категории. Относящиеся к первой категории права не могут быть ограничены ни при каких обстоятельствах. Свобода выражения слова может подвергаться ограничениям при соблюдении следующих императивных требований к вводимым ограничениям:

- 1) Такие ограничения могут устанавливаться исключительно законами
- 2) Ограничения могут устанавливаться в следующих целях: защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения.
- 3) Вводимые ограничения должны быть соразмерными указанным выше целям.
- 4) Ограничения ни в коем случае не могут носить политический характер.

Часть 3 статьи 20 Конституции Республики Казахстан применительно к свободе

22. Решение Комитета ООН по правам человека по делу «Рафаэль Маркиш ди Мораиш против Анголы» (note 31, para. 6.8).



слова вводит перечень тех ограничений, которые могут устанавливаться в отношении реализации данной конституционной ценности:

«Не допускаются пропаганда или агитация насильственного изменения конституционного строя, нарушения целостности Республики, подрыва безопасности государства, войны, социального, расового, национального, религиозного, сословного и родового превосходства, а также культура жестокости и насилия».

### **1.3. Международно-правовые стандарты решения вопроса об ограничении свободы выражения мнения в целях защиты отдельных ценностей (в контексте специфики предлагаемого регулирования)**

#### **1.3.1. Ограничение свободы выражения мнения в целях защиты личных неимущественных прав**

Уважение и охрана прав третьих лиц, как уже указывалось ранее, является той ценностью, в интересах защиты которой допускается ограничения права на свободу выражения мнения. В ряде рекомендательных решений органов европейского сообщества, а равно в практике Европейского суда по правам человека, сформулированы критерии соразмерности вводимых ограничений защищаемым ценностям. Помимо общих принципов толкования документов в сфере прав человека, приведенных выше, в контексте исследуемых законопроектов релевантными являются позиции, сформулированные в отношении критики должностных лиц (т.н. публичных фигур) и в отношении допустимости применения уголовно-правовых мер для охраны прав и интересов третьих лиц.

Весьма проработанным и четко выраженным в практике Европейского суда по правам человека является принцип допустимости широкой критики в отношении лиц, чей статус или общественное положение «обрекает» их на более пристальное внимание к своей фигуре. В частности, при формировании своей позиции по целому ряду дел, Суд сформулировал описанный принцип следующим образом:

«пределы допустимой критики в отношении политического деятеля как такового шире, чем в отношении частного лица. В отличие от последнего, первый неизбежно и сознательно оставляет открытым для пристального анализа журналистов и общества в целом каждое свое слово и действие, а следовательно, должен проявлять и большую степень терпимости. Нет сомнения, что репутация политика подлежит защите, даже когда он выступает и не в личном качестве; но в таких случаях противовесом подобной защиты выступает интерес общества к открытой дискуссии по политическим вопросам».<sup>23</sup>

23. См., например, дело «Гринберг против России» (Greenberg v. Russia, 21 July 2005, Application No. 23472/03, para. 25). Текст решения по делу на русском языке доступен на Интернет-сайте по адресу: [http://mmdc.ru/praktika\\_evropejskogo\\_suda/praktika\\_po\\_st10\\_evropejskoj\\_konvencii/eurup\\_practice37/](http://mmdc.ru/praktika_evropejskogo_suda/praktika_po_st10_evropejskoj_konvencii/eurup_practice37/),

Исходя из позиций, сформулированных выше, можно говорить о том, что уровень защиты против диффамационных форма выражения мнения, у политических и государственных деятелей не может быть, по крайней мере, выше, чем у любых других граждан.

Существенным является и вопрос о декриминализации диффамационных деликтов (посягательств на честь, достоинство и репутацию личности путем распространения порочащих сведений либо утверждений оскорбительного характера), который неоднократно становился предметом рассмотрения и обсуждения международных организаций и их органов.

Комитет по правам человека ООН на сто второй сессии, которая проходила в Женеве с 11 по 29 июля 2011 года, принял Замечание общего порядка № 34 «Статья 19: свобода мнений и их выражения».<sup>24</sup> Пункт 49 указанного документа формирует видение Комитетом основных принципов создания законодательства, направленного на противодействие диффамации:

«Необходимо тщательно подходить к разработке законов, касающихся клеветы, обеспечивать их соответствие положениям пункта 3 [статьи 19 МПГПП], а также не допускать, чтобы они на практике использовались для ограничения права на свободное выражение мнений. Во все такие законы, в частности уголовные законы, касающиеся клеветы, следует включить такие формы защиты, которые отвечают интересам правдивости, и они не должны применяться по отношению к таким формам выражения мнений, которые по своей природе не могут быть проверены. По крайней мере, в отношении комментариев, затрагивающих интересы общественных деятелей, следует стремиться не допускать установления наказаний за высказывания, которые стали достоянием общественности по ошибке и без злого умысла, или их перевода в разряд незаконных. В любом случае наличие общественного интереса к объекту критики следует рассматривать в качестве элемента защиты. Государствам–участникам следует принимать меры во избежание чрезмерных мер наказания и штрафов. Там, где это необходимо, государствам–участникам следует вводить умеренные ограничения на требование, в соответствии с которым защита обязана возместить расходы стороны, выигравшей дело. Государствам–участникам следует рассмотреть возможность исключения клеветы из разряда преступлений, но в любом случае уголовное законодательство должно применяться лишь в связи с наиболее серьезными случаями, а лишение свободы ни при каких условиях не должно считаться адекватной мерой наказания. Государство–участник не должно допускать ситуаций, когда

---

дело «Лингенс против Австрии» (Lingens v. Austria) от 8 июля 1986 г., Series A, N 103, § 42, Текст решения по делу на русском языке доступен на Интернет-сайте по адресу: [http://mmdc.ru/praktika\\_evropejskogo\\_suda/praktika\\_po\\_st10\\_evropejskoj\\_konvencii/europ\\_practice87/](http://mmdc.ru/praktika_evropejskogo_suda/praktika_po_st10_evropejskoj_konvencii/europ_practice87/)  
24. Текст документа доступен в сети Интернет по адресу: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/gencomm/Rhrcom34.html>

после предъявления лицу обвинения в клевете судебное разбирательство в отношении этого лица не проводится скорейшим образом, поскольку такая практика оказывает сковывающее воздействие, неправомерно ограничивающее осуществление таким лицом или другими лицами права на свободное выражение мнения».

Столь же категорическая позиция была занята Парламентской Ассамблеей Совета Европы, которая в ходе своего 34 заседания, которое состоялось 4 октября 2007 года, приняла Резолюцию ПАСЕ 1577 (2007)<sup>1</sup> «На пути к отмене уголовной ответственности за диффамацию». В указанном документе Ассамблея, исходя из того, что законы об ответственности за диффамацию преследуют законную цель по защите репутации и прав граждан, тем не менее, призвала государства-члены Совета Европы крайне осторожно применять эти законы, так как это может серьезно ущемить свободу выражения мнений. По мнению Ассамблеи, в ряде государств преследование за диффамацию сопровождается злоупотреблениями, которые можно рассматривать как попытки властей подавить критику со стороны СМИ. В частности, в качестве примера такой ситуации в Резолюции была приведена Российская Федерация, законодательство которой о клевете на момент принятия Резолюции в значительной степени было сходно с формулировками рассматриваемого проекта Уголовного кодекса.

В развитие положений Резолюции Ассамблея с большой озабоченностью отметила, что во многих государствах-членах за диффамацию законодательно предусмотрено наказание в виде тюремного заключения, и что некоторые из них, до сих пор применяют его на практике. По мнению Ассамблеи, каждый случай тюремного заключения работников СМИ является недопустимым препятствием в реализации свободы выражения мнений и приводит к тому, что общество в целом страдает от того, что посредством такого давления журналистов заставляют молчать.

В качестве вывода Резолюция содержит следующее положение:

«13. Поэтому Ассамблея полагает, что наказание в виде тюремного заключения за диффамацию должно быть незамедлительно отменено».

Данная общая рекомендация нашла развитие в рекомендациях странам-участникам Совета Европы осуществить ряд мер правотворческого характера, а равно направленных на корректировку правоприменительной практики, в частности:

- незамедлительно отменить наказание за диффамацию в виде лишения свободы;
- дать более точное определение диффамации в своем законодательстве во избежание произвольного применения закона и для обеспечения

эффективной гражданско-правовой защиты человеческого достоинства лиц, затронутых диффамацией;

- исключить из своего законодательства о диффамации нормы, обеспечивающие усиленную защиту общественных деятелей;
- обеспечить законодательно, чтобы лица, преследуемые за диффамацию, располагали надлежащими средствами для своей защиты, в частности, средствами, позволяющими подтвердить достоверность своих утверждений и их соответствия интересам общества.

Несмотря на то, что Казахстан не входит в Совет Европы, и не принимал обязательства исполнять решения органов данной международной организации, со стороны правительства страны исходило несколько заявлений о приверженности ценностям Совета Европы, и были предприняты шаги, направленные на расширение взаимодействия. В частности, в апреле 2004 года было заключено Соглашение о сотрудничестве между Парламентом Казахстана и ПАСЕ,<sup>25</sup> в ноябре 2006 года Парламент Казахстана подал заявку на получение государством статуса наблюдателя,<sup>26</sup> страна является участником Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия). В рамках обозначенного Соглашения Казахстаном было подтверждено намерение продвигать принципы уважения прав человека и основных свобод.

Право на неприкосновенность частной жизни зафиксировано основополагающими международными документами по правам человека. Международный пакт о гражданских и политических правах в статье 17 установил следующее:

- «1. Никто не может подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции или незаконным посягательствам на его честь и репутацию.
2. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств.»

Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод, говоря о прав на личную жизнь определяет, что:

«Не допускается вмешательство со стороны публичных властей в осуществление этого права, за исключением случаев, когда такое вмешательство предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного

25. Текст соглашения на английском языке доступен в сети Интернет по адресу: [http://assembly.coe.int/President/InfoBase/FinalAgreement\\_KAZ\\_CoEPA\\_E.pdf](http://assembly.coe.int/President/InfoBase/FinalAgreement_KAZ_CoEPA_E.pdf)

26. См. Информационный доклад Комитета Парламентской ассамблеи совета Европы по политическим вопросам № 12056 от 07 октября 2009 года, доступен на английском языке в сети Интернет по адресу: <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=12883&Language=EN>.

порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц».

Международное право предоставляет защиту личной и семейной жизни, прежде всего, от вмешательства государства, о чем, например, свидетельствует формулировка части 2 статьи 17 Международного пакта о гражданских и политических правах.

В то же время существует понимание того, что развитие технологических возможностей СМИ последнего времени привело к тому, что частной жизни граждан теперь может угрожать не только государство. Как указала Парламентская Ассамблея Совета Европы в Резолюции №1165 (1998) о праве на неприкосновенность личной жизни, в тех странах, где СМИ независимы и вынуждены конкурировать за долю рынка, отдельные из них прибегают к недобросовестным средствам поиска информации о жизни публичных персон, политических деятелей, светских знаменитостей. Более подробно эта мысль раскрыта в пункте 6 Резолюции, который говорит о том, что «личная жизнь часто подвергается вторжениям, даже в странах, где имеются специальные законы для ее защиты, поскольку для определенной части некоторых СМИ подробности личной жизни стали предметом чрезвычайно выгодной купли-продажи. Их жертвами в основном становятся публичные фигуры, поскольку подробности их жизни служат хорошим стимулом для продаж. Одновременно публичные фигуры должны признать то обстоятельство, что особое положение, которое они, зачастую по собственному выбору, занимают в обществе, автоматически ведет к усилению давления общественности в отношении их личной жизни».

Понимание того, что возможно столкновение двух законных интересов, которое необходимо разрешить, было выражено ПАСЕ в следующем тезисе: «необходимо найти способ уравновесить два фундаментальных права, которые оба гарантируются Европейской конвенцией по правам человека: право на защиту частной жизни и право на свободу выражения».

Для решения соответствующей задачи Ассамблеей был предложен комплекс мер по совершенствованию законодательства стран-участников Совета Европы (пункт 14):

- «(i) должно быть гарантировано право потерпевшего требовать, посредством гражданского иска, возмещения потенциального ущерба, нанесенного в результате посягательства на его личную жизнь;
- (ii) если в публикациях содержатся посягательства на личную жизнь, соответствующие редакторы и журналисты должны нести ответственность в той же мере, как и в случае клеветы;
- (iii) в случае, если редактор опубликовал сведения, которые в

дальнейшем оказались ошибочными, он обязан на основании требования заинтересованных лиц опубликовать исправления в надлежащем объеме;

(iv) в отношении тех издательских групп, которые регулярно посягают на частную жизнь людей, следует применять экономические штрафные санкции;

(v) необходимо запретить преследование, фотографирование, видеосъемку или аудиозапись людей, если это каким-либо образом препятствует спокойствию частной жизни этих людей или наносит им реальный физический ущерб;

(vi) пострадавшему должна быть предоставлена возможность подать гражданский иск в суд против фотографа или лица, напрямую вовлеченного в оспариваемые действия, в случае, если «папарацци» вторглись в его личные владения либо использовали специальную увеличительную (усиливающую) видео- и аудиоаппаратуру для записи (съемки), которую иначе невозможно было бы осуществить без вторжения в личные владения;

(vii) следует предусмотреть положение, по которому лицо, располагающее информацией о том, что кто-то намеревается распространить сведения или изображения в отношении его частной жизни, могло возбудить чрезвычайный судебный процесс, такой как упрощенное производство о временном распоряжении или судебном приказе об отсрочке распространения таких сведений, на основании оценки судом существа иска о вторжении в личную жизнь;

(viii) следует содействовать тому, чтобы средства массовой информации разработали свои правила касательно публикации материалов и учредили орган, куда частные лица могли бы обращаться с жалобами на вторжение в их частную жизнь и с требованиями о публикации опровержений и исправлений».

### **1.3.2. Ограничение свободы выражения мнения в целях развития и защиты государственного языка**

Вопрос регулирования реализации права на выбор языка при реализации права на свободу выражения мнения является принципиальным для гарантий реализации прав и свобод человека. Это относится, в том числе, и к регулированию вопросов деятельности вещательных организаций, в отношении которых нормами международного права, как правило, допускается большая свобода усмотрения государств.

В контексте исследования данного вопроса представляется необходимым процитировать статью 27 МПГПП, которая гласит:

«В тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может

быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком.».

Как указывает авторитетная Международная организация Артикаль XIX «язык вещания является неотъемлемой частью свободы выражения убеждений, охраняемой статьями 19 и 27 МПГПП; это также является предметом специальных руководящих указаний Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств. В совокупности статьи 19 и 27 означают, что государство не вправе ограничивать использование других языков, кроме государственного, за исключением таких ключевых государственных структур, как суд и парламент».<sup>27</sup>

В качестве подтверждения такой позиции можно привести рекомендательный документ Офиса Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств «Руководящие принципы использования языков национальных меньшинств вещательными средствами массовой информации»,<sup>28</sup> в котором (пункт 10), в частности, говорится:

«Регулируя использование языка в телерадиовещании, государства могут поддерживать использование отдельных языков. Меры, поддерживающие один или несколько языков, не должны приводить к ограничению в использовании других языков. Государства не могут запретить использование того или иного языка в телерадиовещании. Меры по поддержке того или иного языка в телерадиовещании не должны ущемлять права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.».

В рекомендациях также отражена необходимость учета численности и географии компактного проживания лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, при регулировании вопроса количества выделяемого времени и время выхода в эфир программ на языке меньшинств.

Сходные принципы легли в основу международного соглашения, принятого под эгидой Совета Европы, а именно Европейской Хартии региональных языков или языков меньшинств.<sup>29</sup> Статья 11 указанного документа предусматривает обязательства государств-участников по обеспечению прав на использование родного языка носителями региональных языков и языков меньшинств при организации вещания. Такое обязательство состоит в учреждении общественной вещательной службы на языке меньшинства, а равно в поддержке создания негосударственных вещателей, распространяющих информацию на соответствующем языке. Соглашение, таким образом исходит не из необходимости

27. См. Меморандум организации Артикаль XIX к Закону Республики Казахстан «О средствах массовой информации», доступен на русском языке в сети Интернет по адресу: <http://www.osce.org/node/20733>  
28. Текст документа доступен на русском языке в сети Интернет по адресу: <http://www.osce.org/ru/hcnm/32311>  
29. Текст Хартии на английском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/148.htm>

квотирования языков, а наоборот из возможно широкой поддержки языков меньшинств.

## **2. АНАЛИЗ НОРМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН О СМИ И СВОБОДЕ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ**

Национальное законодательство Казахстана включает действующие нормативные правовые акты, формирующие сферы уголовного и административного права. Законодательство, гарантирующее свободу слова и регулирующее деятельность СМИ, является сложившимся и действует. Конституционно-правовое регулирование, как уже было указано выше, устанавливает те критерии для поиска баланса охраняемых ценностей, которые должны приниматься законодателями во внимание в рамках его деятельности.

Немаловажно отметить, что реформа законодательства производится в Республике Казахстан в соответствии со сформулированной концепцией правовой политики государства, имеющей статус подзаконного нормативного правового акта.

Помимо указанных выше норм основного закона, необходимым в контексте настоящего заключения является указание ряда положений Конституции Казахстана, имеющих существенное значение.

Так, статья 7 Конституции провозглашает государственным языком казахский язык. Часть 2 указанной статьи указывает, что в государственных организациях и органах местного самоуправления наравне с казахским официально употребляется русский язык. Государство в соответствии с частью 3 статьи 7 Конституции заботится о создании условий для изучения и развития языков народа Казахстана.

Часть 2 статьи 14 Конституции формулирует принцип недопустимости дискриминации, указывая, что никто не может подвергаться какой-либо дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или по любым иным обстоятельствам.

Часть 1 статьи 18 гарантирует каждому право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и достоинства.

Наконец, статья 19 в части 2 провозглашает право каждого на пользование родным языком и культурой, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества.

Общие гарантии права на свободу выражения мнения, установленные



Конституцией Республики Казахстан, конкретизируются в законодательстве о средствах массовой информации. Так, статья 2 Закона Республики Казахстан от 23 июля 1999 года «О средствах массовой информации»<sup>30</sup> развивает положения Конституции, указывая, что та гарантирует «свободу слова, творчества, выражения в печатной и иной форме своих взглядов и убеждений, получения и распространения информации любым не запрещенным законом способом». Это положение также гарантирует запрет цензуры, под которой понимается предварительное согласование сообщений и материалов средствами массовой информации с государственными органами, должностными лицами и иными организациями по их требованию или по иным основаниям с целью ограничения или наложения запрета на распространение сообщений и материалов либо их отдельных частей. Статья 4 Закона Республики Казахстан «О телерадиовещании»<sup>31</sup> относит к принципам государственного регулирования деятельности в области телерадиовещания обеспечение конституционных гарантий прав на свободное получение информации и распространение любыми, не запрещенными законами, способами свободу слова и творчества.

Статья 13 «О средствах массовой информации» предусматривает основания и порядок приостановления и прекращения выпуска средства массовой информации либо распространения продукции средства массовой информации.

Пункт 3 указанной статьи предусматривает ограниченный (хотя весьма широкий) перечень оснований приостановления выпуска СМИ. Таковыми являются: разглашение сведений, составляющих государственные секреты или иную охраняемую законом тайну, распространение информации, пропагандирующей суицид, раскрывающей технические приемы и тактику антитеррористических операций в период их проведения, пропаганда наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров, пропаганда или агитация культа жестокости и насилия, социального, расового, национального, религиозного, сословного и родового превосходства, распространение теле-, радиопрограмм, теле-, радиоканалов, а также демонстрация киноvideопродукции порнографического и специального сексуально-эротического характера, использование средства массовой информации в целях нарушения условий проведения предвыборной агитации, осуществления иностранцами, лицами без гражданства, иностранными юридическими лицами и международными организациями деятельности, препятствующей и (или) способствующей выдвижению и избранию кандидатов, политических партий, выдвинувших партийный список, достижению определенного результата на выборах, проведения агитации в период ее запрещения, принуждения к участию или отказу от участия в забастовке,

30. Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 года № 451-І «О средствах массовой информации». Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1013966](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1013966).

31. Закон Республики Казахстан от 18 января 2012 года № 545-ІV «О телерадиовещании». Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://www.adilet.minjust.kz/rus/docs/Z1200000545>

нарушения законодательства Республики Казахстан о порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций, об авторском праве и смежных правах в сети Интернет, а также нарушение требований, предусмотренных статьей 3 закона, требования о переучете в случаях смены собственника либо изменения организационно-правовой формы, наименования, а также названия периодического печатного издания и (или) информационного агентства, языка издания либо материалов и сообщений, территории распространения, основной тематической направленности и периодичности выпуска. Кроме того, приостановление выпуска возможно в случае повторного нарушения в течение года требований закона об объявлении СМИ выходных данных, и о направлении обязательных экземпляров периодических СМИ в указанные законом органы, а равно о хранении записей телеканалами и радиоканалами.

Пункт 4 указанной статьи указывает следующие основания для прекращения выпуска средства массовой информации либо распространения продукции средства массовой информации: пропаганда или агитация насильственного изменения конституционного строя, нарушения целостности Республики Казахстан, подрыва безопасности государства, войны, пропаганда экстремизма или терроризма, публикация материалов и распространение информации, направленной на разжигание межнациональной и межконфессиональной вражды, а также неустранение причин приостановления выпуска средства массовой информации либо распространения продукции средства массовой информации в установленный срок.

Также необходимо отметить положения статьи 25 Закона (пункт 2.1), которые содержат специальные положения об ответственности. В соответствии с ними собственник, главный редактор (редактор) средства массовой информации несут установленную законодательными актами Республики Казахстан ответственность за распространение сообщений и материалов, содержащих пропаганду или агитацию насильственного изменения конституционного строя, нарушения целостности Республики Казахстан, подрыва безопасности государства, войны, социального, расового, национального, религиозного, сословного и родового превосходства, культы жестокости, насилия и порнографии, независимо от источника их получения.

Закон Республики Казахстан «О телерадиовещании» не содержит оснований для приостановления и запрета деятельности вещателей, а лишь дает общую отсылку на законодательство.

Статья 20 «О средствах массовой информации» определяет права журналиста, к которым, в числе прочего, относятся следующие:

- осуществлять поиск, запрашивать, получать и распространять информацию;
- производить записи, в том числе с использованием средств аудиовизуальной техники, кино- и фотосъемку, за исключением случаев, запрещенных законодательными актами Республики Казахстан;
- на сохранение тайны авторства и источников информации, за исключением случаев, когда эти тайны обнаружаются по требованию суда.

Обязанности журналиста в соответствии со статьей 21 Закона состоят в следующем:

- 1) осуществлять программу деятельности средства массовой информации, с которым он состоит в договорных отношениях, руководствуясь законодательством Республики Казахстан;
- 2) не распространять информацию, не соответствующую действительности;
- 3) удовлетворять просьбы лиц, предоставивших информацию, об указании их авторства;
- 4) уважать законные права и интересы физических и юридических лиц;
- 5) выполнять иные обязанности, возложенные на него в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Статья 18 Закона Республики Казахстан «О языках в Республике Казахстан»<sup>32</sup> предусматривает, что государство обеспечивает функционирование государственного, других языков в печатных изданиях и средствах массовой информации. В целях создания необходимой языковой среды и полноценного функционирования государственного языка объем теле-, радиопрограмм по теле-, радиоканалам, независимо от форм их собственности, на государственном языке по времени не должен быть менее суммарного объема теле-, радиопрограмм на других языках. Статья 10 Закона Республики Казахстан «О телерадиовещании» содержит аналогичные положения, устанавливая при этом более детализированное регулирование. Следует отметить, что аналогичное указанному в настоящем абзаце соотношение государственного и иных языков при осуществлении вещания изначально было закреплено в законе «О средствах массовой информации». При принятии этого закона он был проанализирован на предмет соответствия международным стандартам офисом представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, требования о применении квотирования языков были признаны не соответствующими международным стандартам, рекомендация эксперта состояла в исключении соответствующих положений из закона о СМИ.<sup>33</sup>

Действующий Кодекс Республики Казахстан об административных

---

32. Закон Республики Казахстан от 11 июля 1997 года № 151-І «О языках в Республике Казахстан» Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=2008034](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=2008034)

33. см. рекомендации к разделу 2.1.3 Меморандума от 25 февраля 2008 года о проекте закона Республики Казахстан «О средствах массовой информации».

правонарушениях<sup>34</sup> содержит главу 23, устанавливающую ответственность за правонарушения в области печати и информации. Общее количество составов правонарушений – одиннадцать, из них 8 предусматривают ответственность за нарушение журналистами и редакциями СМИ законодательства, в то время, как три устанавливают ответственность за нарушение прав и ущемление законных интересов СМИ. Во многом, положения действующего кодекса корреспондируют положениям, предлагаемым в законопроекте, их соответствие международным и конституционным стандартам будет исследовано в соответствующих разделах настоящего комментария. Представляется целесообразным выделить следующие составы правонарушений, закрепленные в действующем законе: дача разрешения на публикацию в средствах массовой информации материалов, направленных на разжигание национальной вражды (статья 343 КоАП), воздействие на суд средствами массовой информации (статья 346 КоАП), дача заведомо ложных сведений и материалов средствами массовой информации (статья 347 КоАП), воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналиста (статья 352 КоАП).

Действующий Уголовный Кодекс Республики Казахстан<sup>35</sup> содержит такие составы преступлений, как клевета (статья 129), оскорбление (статья 130), публичное оскорбление и иное посягательство на честь и достоинство Первого Президента Республики Казахстан - Лидера Нации, осквернение изображений Первого Президента Республики Казахстан - Лидера Нации, воспрепятствование законной деятельности Первого Президента Республики Казахстан - Лидера Нации (Статья 317-1), посягательство на честь и достоинство Президента Республики Казахстан и воспрепятствование его деятельности (статья 318), Посягательство на честь и достоинство депутата и воспрепятствование его деятельности (статья 319), Оскорбление представителя власти (статья 320), Клевета в отношении судьи, присяжного заседателя, прокурора, следователя, лица, производящего дознание, эксперта, судебного пристава, судебного исполнителя (статья 343), нарушение неприкосновенности частной жизни (статья 142).

Составы диффамационных правонарушений, содержащиеся в действующем уголовном законодательстве, по общему правилу не предусматривают в качестве наказания лишения свободы, в том числе, когда диффамационные сведения распространяются через СМИ. Вместе с тем посягательства на честь и достоинство должностных лиц и Президента Республики Казахстан влекут более серьезное наказание – вплоть до лишения свободы на срок до трех лет.<sup>36</sup>

34. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30 января 2001 года № 155-ІІ. Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1021682&sublink=3520000](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1021682&sublink=3520000).

35. Кодекс Республики Казахстан от 16 июля 1997 года № 167. Текст документа на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/K970000167\\_/k970167.htm](http://adilet.zan.kz/rus/docs/K970000167_/k970167.htm)

36. Следует отметить, что сложившееся регулирование является результатом определенной эволюции уголовного законодательства в сторону отхода от более широкого использования такой меры

Обозначенные положения, устанавливающие ответственность за клевету и оскорбление, были проанализированы Комитетом ООН по правам человека при рассмотрении доклада о выполнении Республикой Казахстан Международного пакта о гражданских и политических правах.<sup>37</sup> В заключительных замечаниях, относящихся к докладу, принятым на 2826-м заседании 26 июля 2011 года,<sup>38</sup> Комитет выразил обеспокоенность в связи с сообщениями о том, что в Республике Казахстан не уважается право на свободу выражения своего мнения. Комитет, в частности, выразил обеспокоенность по поводу наличия в Уголовном кодексе положений о клевете в отношении должностных лиц и введения в действие Закона «О Лидере Нации», которым в Уголовный кодекс была внесена статья 317–1, предусматривающая запрещение и наказание оскорблений и иных посягательств на честь и достоинство Президента.

Комитет рекомендовал обеспечить, чтобы журналисты, правозащитники и отдельные лица имели возможность свободно осуществлять право на свободу выражения своего мнения в соответствии с Пактом. В этой связи, как указал Комитет, Казахстану следовало пересмотреть свое законодательство о клевете и оскорблениях, с тем, чтобы оно в полной мере соответствовало положениям Пакта, а также воздерживаться от использования своего законодательства о клевете исключительно в целях преследования или запугивания отдельных лиц, журналистов и правозащитников. В этой связи любые ограничения на осуществление свободы выражения мнения должны соответствовать строгим требованиям пункта 3 статьи 19 МПГПП.

Необходимо также особо подчеркнуть, что вопросы декриминализации клеветы и оскорбления неоднократно становились центральными в повестке дня Казахстана, законопроекты, предусматривающие соответствующие изменения, разрабатывались как представителями гражданского общества, так и органами государственной власти, предлагались для обсуждения, получали позитивные отзывы от экспертов ОБСЕ, но так и не были приняты.

Помимо приведенных выше положений Уголовного кодекса, необходимо отметить статью 155 УК, которая устанавливает ответственность за воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналиста. Состав преступления

---

наказания, как лишение свободы. Изменения произошли в результате принятия законопроектов, получивших скорее позитивные, нежели негативные отзывы офиса представителя ОБСЕ по вопросам свободы (см. комментарии и предложения от 25 февраля 2008 года к проекту закона о внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты республики Казахстан по вопросам диффамации в средствах массовой информации. Текст документа на русском языке доступен в сети Интернет по адресу <http://www.osce.org/ru/fom/30880>). Необходимо, тем не менее, отметить, что внесенные изменения были признаны хотя и позитивными, но недостаточными.

37. Доклад утвержден Постановлением Правительства Республики Казахстан от 12 июня 2009 года № 892, текст документа на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://www.adilet.gov.kz/ru/node/23779>

38. Текст документа на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://www.adilet.gov.kz/ru/node/30636>

формулируется следующим образом:

«1. Воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналиста путем принуждения его к распространению либо отказу от распространения информации - наказывается штрафом в размере от пятидесяти до ста месячных расчетных показателей, либо привлечением к общественным работам на срок до ста восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до одного года.

2. То же деяние, совершенное лицом с использованием своего служебного положения, а равно с применением насилия или угрозы его применения, - наказывается исправительными работами на срок до двух лет либо лишением свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.»

Наконец, обзор национального законодательства Казахстана не может быть полным без обзора тех принципиальных основ реформы уголовного кодекса, которые сформулированы в Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года (утверждена Указом Президента Республики Казахстан № 858 от 24.08.2009).<sup>39</sup> Названный документ формирует комплексное видение полноценной и масштабной реформы законодательства, охватывающей регулирование основных аспектов жизни общества. Концепция исходит из того, что «важнейшим звеном правовой политики государства является уголовная политика, совершенствование которой осуществляется путем комплексной, взаимосвязанной коррекции уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного права, а также правоприменения».

Одним из приоритетов совершенствования политики государства в области уголовного права должно стать приведение уголовного закона в соответствие с международными договорами, ратифицированными Казахстаном. Речь, в частности, идет не только о декриминализации, но и об обратном процессе – о криминализации определенных видов правонарушений, а также о введении уголовной ответственности юридических лиц за некоторые категории преступлений, в том числе за экологические, экономические и коррупционные преступления.

Уголовная политика государства, согласно Концепции, среди прочего должна быть направлена на:

- дальнейшую декриминализацию правонарушений, не представляющих большой общественной опасности, с переводом их в категорию административных правонарушений и усилением административной ответственности за их совершение, а также переоценку степени тяжести отдельных преступлений путем смягчения наказаний (депенализация);

39. Текст документа на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=04450&ogl=all>

- расширение сферы применения уголовных наказаний, не связанных с лишением свободы, в том числе исключение из отдельных санкций наказаний в виде лишения свободы либо снижение максимальных сроков лишения свободы;
- определение штрафа как одного из эффективных видов уголовных наказаний и возможности расширения его применения;
- установление соразмерности наказаний в санкциях статей Уголовного кодекса, отнесенных к одной категории тяжести, и соответствия их принципу справедливости наказания;
- внедрение альтернативных уголовному наказанию мер государственного принуждения;
- совершенствование институтов освобождения от уголовной ответственности, отбывания наказания, условно-досрочного освобождения от отбывания наказания.

Отдельно стоит выделить то обстоятельство, что Концепцией ставится обязательным условием реформы уголовного права повышение качества законов – «закон, ограничивающий конституционные права и свободы, должен соответствовать требованиям юридической точности и предсказуемости последствий, то есть его нормы должны быть сформулированы с достаточной степенью четкости и основаны на понятных критериях, позволяющих со всей определенностью отличать правомерное поведение от противоправного, исключая возможность произвольной интерпретации положений закона». Формулирование данного принципа в нормативном правовом акте крайне важным, так как делает юридически обязательным и предопределяющим оценку законодательства принцип формальной определенности, являющийся общеправовым, а также закрепленный в международных документах, приведенных выше.

### **3. АНАЛИЗ ПРОЕКТА УГОЛОВНОГО КОДЕКСА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

Анализируемый законопроект содержит 2 части, 18 глав, включающих 467 статей. Ниже приводятся комментарии по общей части проекта кодекса, включающей базовые положения и подходы, а также исследование формулировок отдельных составов уголовных правонарушений, применение которых может затронуть реализацию свободы выражения мнения. Аналитические материалы сопровождаются рекомендациями по улучшению содержания и текста законопроекта в соответствии с международными обязательствами Республики Казахстан, международными стандартами демократии и свободы слова, в целях принятия применимого на практике и эффективного закона, обеспечивающего защиту прав и свобод субъектов применения закона.

### 3.1. Комментарии и предложения к общей части проекта Уголовного Кодекса

Статьи 6 и 7 законопроекта содержат принцип определения действия Уголовного Кодекса по территории. Принимая во внимание трансграничный характер функционирования телекоммуникационной сети Интернет, и возможность совершения уголовных правонарушений путем распространения информации через указанную сеть, представляется необходимым определить критерии для применения уголовного законодательства к лицам, совершившим преступления с использованием Сети. При этом в качестве балансирующего должен выступать принцип необходимости обеспечения свободы распространения информации, в том числе вне зависимости от государственных границ.

Критериями применения уголовного закона к соответствующим отношениям должно быть одновременно действие следующих факторов: причинившее вреда интересам личности, находящейся на территории Республики Казахстан, обществу или государству Казахстана, а также наличие прямого умысла на причинение вреда виновными действиями. При доказывании прямого умысла должно быть уделено особое внимание тому, что правонарушителем осознается, что его действие образует состав преступления в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Категория «крайняя необходимость» (статья 35 законопроекта) декриминализует причинение вреда охраняемым интересам, если оно происходит «для устранения опасности, непосредственно угрожающей жизни, здоровью, правам и законным интересам данного лица или иных лиц, интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и при этом не допущено превышения пределов крайней необходимости».

Как представляется, данное понятие должно быть уточнено с тем, чтобы действия прессы, осуществляемые в рамках исполнения профессиональных обязанностей, то есть для защиты общественного интереса<sup>40</sup> (реализация международного стандарта, трактующего прессу как «сторожевого пса общественных интересов»), могли бы подпадать под категорию крайней необходимости<sup>41</sup>. Вероятно, более логичным, чем регулирование этого вопроса в Уголовном Кодексе, было бы включение в закон «О средствах массовой информации» положений, предусматривающих освобождение от ответственности журналистов и главного редактора СМИ от ответственности, в случае, если их действия, формально содержащие состав преступления, тем не менее, были продиктованы насущной

40. Необходимо отметить, что, к сожалению, Закон РК «О средствах массовой информации» не содержит указания на то, что пресса действует, защищая общественный интерес. На этот недостаток обращалось внимание при его принятии экспертами ОБСЕ, см. общие рекомендации по совершенствованию проекта закона «О средствах массовой информации» в Меморандуме от 25 февраля 2008 года о проекте закона Республики Казахстан «О средствах массовой информации».

41. К категории общественных интересов следует относить не любой интерес, проявляемый аудиторией, а, например, потребность общества в обнаружении и раскрытии угрозы демократическому правому государству и гражданскому обществу, общественной безопасности, окружающей среде.



потребностью защиты общественного интереса.<sup>42</sup> В рамках такого подхода, непосредственно в статью 35 УК, либо в его отдельные положения (прежде всего в статьи, посвященные диффамационным правонарушениям и нарушению права на неприкосновенность частной жизни) могло бы быть внесено примечание, указывающее, что действия прессы в целях защиты общественного интереса расцениваются как крайняя необходимость в понимании уголовного законодательства.

**Рекомендации:**

1. Внести дополнения в положения проекта Уголовного Кодекса, предусматривающие применение принципа действия уголовного закона по территории в отношении правонарушений, совершаемых в сети Интернет.
2. Конкретизировать положения проекта Уголовного Кодекса, относящиеся к крайней необходимости, сделав оговорку, что при выполнении профессионального долга журналист рассматривается как лицо, действующее в защиту общественного интереса.

**3.2. Комментарии и предложения к статьям 130 («Клевета») и 131 («Оскорбление») проекта Уголовного Кодекса, а равно положениям устанавливающим ответственность за клевету и оскорбление должностных лиц**

В качестве общих предварительных замечаний при характеристике диффамационных преступлений, предусмотренных проектом Кодекса, необходимо отметить, что в части формулирования гипотез и диспозиций соответствующих норм, законодатель Республики Казахстан последователен и стабилен. В частности, под клеветой, как и в действующем законе, понимается «распространение заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство другого лица или подрывающих его репутацию» под оскорблением «унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной форме».

Различия проекта и действующего закона кроются в определении санкций за указанные правонарушения. Предлагаемый на рассмотрение законопроект ужесточает такие санкции, вводя в качестве меры ответственности лишение свободы даже за неквалифицированный состав преступления под названием клевета. Также предусмотрено лишение свободы в случае клеветы с использованием СМИ.

Как представляется, разработчики проекта Уголовного Кодекса, сохранив в качестве состава уголовных правонарушений клевету и оскорбление, и установив такие виды наказания, как лишение свободы, не в полной мере следовали логике 42. В качестве примера такого принципа регулирования может быть приведена Российская Федерация, законодательство которой предусматривает, что журналисту гарантирована защита, так как при выполнении профессиональных обязанностей он рассматривается как лицо, выполняющее общественный долг.

и принципам, сформулированным ими в концепции самого проекта, а также определенным в нормативном-правом акте - Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, (в составе правонарушения «Клевета»). Данный тезис может быть обоснован, по крайней мере, тремя аргументами:

Во-первых, декриминализация диффамационных правонарушений, является стандартом, сформулированным и обоснованным в решениях целого ряда международных организаций (следует напомнить, что упомянутая выше Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года требует следования международным договорам). Даже в случаях потенциального допущения использования института уголовной ответственности за диффамацию, такие организации четко и однозначно не приемлют практику назначения в качестве наказания лишения свободы. Между тем, предложенный на рассмотрение законопроект предусматривает в качестве возможной санкции за распространение клеветы лишение свободы на срок до двух, а при квалифицирующем составе до трех лет. По сути, положения законопроекта не только сохраняют, но и ухудшают то положение, которое существует и в настоящее время. При этом именно положения действующего Уголовного Кодекса были аргументировано обозначены как не соответствующие статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах в Заключительных замечаниях Комитета по правам человека на доклад, представленный Казахстаном в соответствии со статьей 40 Пакта, о чем уже говорилось выше. Аналогичные выводы содержались и в комментариях и заключениях офиса представителя ОБСЕ по свободе СМИ, ссылки на которые были приведены ранее.

Во-вторых, при разработке рассматриваемых положений не были приняты во внимание объявленные в Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года принципы декриминализации, депенализации и применения альтернативных лишению свободы видов наказания, в том числе приоритезации штрафа как эффективной меры воздействия. Комментируемые положения законопроекта, со всей очевидностью должны были подвергнуться пересмотру именно с позиций, заявленных в Концепции. В целом, приходится констатировать непоследовательность в реализации принципа отказа от репрессивного уголовного преследования за нарушение личных неимущественных прав лиц в пользу частного правового урегулирования возникающих споров.

В-третьих (разумеется, это факультативный аргумент), при разработке рассматриваемых положений не был принят во внимание международный опыт, пример развития аналогичных правовых институтов в странах-участниках ОБСЕ со сходной правовой системой. Например, в Российской Федерации составы клеветы и оскорбления были изначально декриминализованы, а потом состав преступления клеветы был возвращен в уголовный кодекс, но без возможности назначения такой меры наказания, как лишение свободы. Принятие решения о

декриминализации диффамации, которое произошло в России 2011 году, было мотивировано именно решением задач декриминализации и депенализации, аналогичных тем, которые призван решить анализируемый законопроект. В частности, как было указано в пояснительной записке к проекту закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>43</sup> оскорбление и клевета по степени общественной опасности, более соответствуют деяниям, предусмотренным Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, нежели Уголовным кодексом Российской Федерации, в связи с чем предлагалось статьи 129, 130 и 298 Уголовного кодекса Российской Федерации признать утратившими силу, а ответственность за деяния, предусмотренные указанными статьями, установить в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях.

Аргументы о необходимости декриминализации диффамационных правонарушений могут быть высказаны и в адрес тех положений проекта Уголовного кодекса, которые устанавливают уголовную ответственность за посягательства на честь и достоинство должностных лиц (публичное оскорбление и иное посягательство на честь и достоинство Первого Президента Республики Казахстан - Лидера Нации, осквернение изображений Первого Президента Республики Казахстан - Лидера Нации, воспрепятствование законной деятельности Первого Президента Республики Казахстан - Лидера Нации (Статья 317-1), посягательство на честь и достоинство Президента Республики Казахстан и воспрепятствование его деятельности (статья 318), Посягательство на честь и достоинство депутата и воспрепятствование его деятельности (статья 319), Оскорбление представителя власти (статья 320), клевета в отношении судьи, присяжного заседателя, прокурора, следователя, лица, производящего дознание, эксперта, судебного пристава, судебного исполнителя (статья 343)).

Следует особо отметить, что в соответствии с приведенными выше европейскими принципами, признается несоразмерным ограничение свободы выражения мнения, которое вводится в интересах защиты репутации публичных фигур.

### **Рекомендации:**

Изъять из состава проекта Уголовного Кодекса положения, устанавливающие уголовную ответственность за оскорбление и клевету, как в отношении граждан, так и в отношении должностных лиц. Если соответствующие составы уголовного правонарушения будут сохранены в проекте, то возможность лишения свободы в качестве вида наказания должна быть исключена.

---

43. Проект закон и пояснительной записки к нему на русском языке доступны в сети Интернет по адресу <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=559740-5&O2>

### **3.3. Комментарии и предложения к статье 147 проекта Уголовного кодекса «Нарушение неприкосновенности частной жизни».**

Статья 147 проекта Уголовного Кодекса устанавливает ответственность за сбор и распространение сведений о частной жизни лица, составляющих его личную, семейную тайну, без его согласия, а равно за распространение таких сведений. Такое распространение через СМИ может влечь ответственность в виде лишения свободы сроком до пяти лет.

Как уже было указано при описании международных стандартов в сфере прав человека, уровень защиты тайны личной (частной) жизни должен быть высоким, однако это не должно приводить к ущемлению права на свободу выражения мнения. При этом механизмы защиты частной жизни, как это следует из рекомендаций европейских органов, должны находиться, прежде всего, в сфере частно-правового регулирования, так как приоритетной является компенсация нанесенного интересам личности урона. Таким образом, как представляется, само по себе установление уголовной ответственности за посягательства на неприкосновенность частной жизни не может быть рассмотрено как соразмерное.

Также необходимо отметить, что применение статьи 147 законопроекта может быть существенно осложнено в силу отсутствия надлежащего регулирования института защиты частной жизни в законодательстве Казахстана. Положения конституции законодательства очень скупо формулируют принципы охраны частной жизни, не существует специализированного законодательства в соответствующей сфере. Предусмотренные гражданским законодательством меры защиты личных неимущественных прав являются весьма лаконичными, кроме того, такое законодательство формирует специфические и самодостаточные механизмы применения права, которые не могут использоваться в уголовном праве. Закон «О средствах массовой информации» вообще не затрагивает охрану такой ценности, как неприкосновенность частной жизни, и ее соотношение с выполнением журналистом профессионального долга<sup>44</sup>. В этой связи, формальная определенность соответствующих положений не может быть признана достаточной, а, следовательно, регулирование требует совершенствования. Необходимо подчеркнуть, что совершенствование регулирования должно носить комплексный характер, в том числе, должно учитывать функции и цели деятельности СМИ.

Наконец, представляется, что мера наказания, предусмотренное за совершение преступления, предусмотренного статьей 147 проекта, является чрезмерной. В силу того, что характер состава преступления является формальным, сам факт

44. В качестве примера иного подхода, в большей степени соответствующего требованиям международных стандартов, можно привести российский Закон «О средствах массовой информации», который в статье 49 вменяет в обязанности журналисту получать согласие на распространение в средстве массовой информации сведений о личной жизни гражданина от самого гражданина или его законных представителей за исключением случаев, когда это необходимо для защиты общественных интересов.

правонарушения является наказуемым даже в том случае, если в результате него потерпевший не несет имущественных потерь, а равно не происходит умаление личных неимущественных прав и интересов лица. Как представляется, такое регулирование, ограничивающее, в числе прочего свободу выражения мнения, несоразмерно тем целям, ради достижения которых оно вводится. В этой связи представляется обоснованным установление правила, в соответствии с которым ответственность в виде лишения свободы может быть применена только в случае, если совершение преступления приводит к тяжким последствиям (в понимании статьи 9 законопроекта). Такой подход был бы сходным с тем, который реализован в части 3 статьи 129 проекта Уголовного кодекса.

#### ***Рекомендации:***

Изъять из состава проекта Уголовного Кодекса положения, устанавливающие ответственность за нарушение неприкосновенности частной жизни. Если соответствующий состав уголовного правонарушения будет сохранен в проекте, то возможность лишения свободы в качестве вида наказания должна быть исключена или существенно ограничена, а именно применяться в тех случаях, когда вмешательство в частную жизнь привело к тяжким последствиям. В любом случае, желательным является комплексное урегулирование вопросов охраны частной жизни, в том числе, за счет установления баланса между интересами прессы, обязанной выполнять общественный долг, предоставляя необходимую для функционирования демократического государства информацию, и лиц, желающих защитить свою личную жизнь.

#### **3.4. Комментарии и предложения к статье 158 проекта Уголовного Кодекса «Воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналиста».**

Сам факт перевода состава правонарушения в виде воспрепятствования профессиональной деятельности журналиста из категории административных правонарушений в категорию уголовных (действующий КоАП, как было указано выше, устанавливает ответственность за воспрепятствование деятельности журналиста) является существенным шагом на пути развития гарантий свободы массовой информации. Тем самым общество получает сигнал, что свобода информации расценивается государством как одна из важнейших ценностей, посягательство на которую охраняется с присущей уголовному праву жесткостью.

Также, несомненно, позитивно должен быть воспринят и тот факт, что данное положение законопроекта было существенно переработано в процессе его разработки и представленная в тексте законопроекта формулировка шире, чем существовавшая изначально. Предлагаемая редакция под воспрепятствованием работе журналиста понимает принуждение к распространению информации или отказу от такого распространения, а равно создание условий, препятствующих выполнению журналистом законной профессиональной деятельности или полностью лишаящих его такой возможности.

Тем не менее, представляется, что категория «условия, препятствующие выполнению деятельности» не является достаточно определенной. Ее сохранение в существующем виде может привести к тому, что применение нормы права будет ограничено или вообще не будет происходить. Статистика показывает, что применение действующей нормы КоАП Казахстана, а равно очень сходной нормы уголовного законодательства в России носит единичный, исключительный характер. Расширение состава правонарушения, предложенное в законопроекте, в силу уже обозначенной размытости, с высокой долей вероятности, не приведет к положительному результату.

В свете вышеуказанных замечаний, формулировка статьи проекта быть уточнена, с указанием, какие условия, в числе прочего могут рассматриваться как препятствующие выполнению деятельности журналиста. В качестве таковых следует рассматривать: осуществление цензуры; незаконное (необоснованное) прекращение либо приостановление выхода средства массовой информации; нарушение права журналистов на запрос и получение информации, включая непредоставление информации органами государственной власти, а равно предоставление журналистам заведомо ложной или неполной информации; незаконное изъятие, а равно уничтожение продукции СМИ; установление ограничений на контакты с журналистом и передачу ему информации, за исключением сведений, составляющих государственную, коммерческую или иную специально охраняемую законом тайну; принуждение к раскрытию источника информации; нарушения иных прав журналиста, установленных законом «О средствах массовой информации».

#### ***Рекомендации:***

Существенно переработать редакцию статьи «Воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналиста» с тем, чтобы обеспечить максимально подробное описание состава преступления, и тем самым обеспечить ее эффективное применение.

### **3.5. Комментарии и предложения к статье 182 проекта Уголовного Кодекса «Дача разрешения на публикацию в средствах массовой информации экстремистских материалов»**

Статья 182 законопроекта устанавливает ответственность за дачу разрешения на публикацию в печати и других средствах массовой информации сведений и материалов, направленных на разжигание национальной, родовой, расовой, социальной и религиозной вражды, пропагандирующих сословную исключительность, войну, содержащих призывы к насильственному захвату власти, насильственному удержанию власти, подрыву безопасности государства или насильственному изменению конституционного строя, а равно нарушению территориальной целостности Республики Казахстан.

По сути, данная норма адресована напрямую главным редакторам средств массовой информации, ибо именно они являются теми лицами, которые дают разрешение журналистам редакции на размещение информации. Показательным является и то, что самой жесткой санкцией за нарушение рассматриваемой статьи является лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью. Также немаловажно отметить, что указанный состав правонарушения «перешел» из действующего КоАП в проект уголовного кодекса, то есть речь идет об ужесточении ответственности за деяние.

Предлагаемое регулирование грубейшим образом нарушает право на свободу выражения мнения, так как, по сути, вводит сегрегацию для определенной группы лиц, объединенной по профессиональному признаку - главных редакторов. Это означает возможное нарушение конституционного принципа равенства, который формулируется в статье 14 Конституции Республики Казахстан как недопустимость подвергать какой-либо дискриминации кого бы то ни было по мотивам, в числе прочего, должностного положения.

Суть общественно опасного деяния - преступление, как представляется, состоит в распространении экстремистских материалов, как это предусмотрено статьей 173 проекта Уголовного кодекса. Действия участвующих в совершении преступления лиц образуют соучастие в той или иной форме. Статус же того, кто санкционирует распространение материалов, а также факт исполнения им своих должностных обязанностей, не может сам по себе образовывать состав преступления. Формулировка комментируемой статьи образует такую объективную сторону деяния, которая, по сути, не подразумевает исследования субъективной стороны преступления, а именно, наличия у главного редактора умысла на распространение незаконной информации.

Для привлечения к ответственности любого главного редактора достаточно обнаружить в его издании экстремистский материал и доказать, что он санкционировал его выпуск в свет. Тем самым, создается весьма значительный инструмент влияния на прессу, позволяющий контролировать главных редакторов в их ежедневной деятельности.

Такой подход является категорически неприемлемым, посягает на свободу и независимость средств массовой информации, создавая инструменты для введения цензуры СМИ.

***Рекомендации:***

Изъять из состава проекта Уголовного Кодекса положения, устанавливающие ответственность за дачу разрешения на публикацию в средствах массовой информации экстремистских материалов.

### **3.6. Комментарии и предложения к статье 211 проекта Уголовного Кодекса «Предоставление услуг для размещения Интернет-ресурсов, преследующих противоправные цели»**

Статья 211 законопроекта (как в названии нормы, так и при формулировании состава правонарушения) содержит формулировку, изначально не допускающую ее корректное толкование, понимание и применение. Она, исходя из дословного толкования, ориентирует правоприменителя на то, что Интернет-ресурс может преследовать некую цель, будь то противоправная или законная.

Между тем, и из положений законодательства Казахстана, и из обычной логики со всей очевидностью следует, что интернет сайт (ресурс) сам по себе никакой деятельности осуществлять не может, и не имеет никаких целей, являясь аппаратно-программным комплексом. При определении состава преступления, ресурс может быть рассмотрен в качестве орудия преступления, но никак не в качестве субъекта, обладающего некоей волей или мотивационной составляющей. Цели и мотивы использования того или иного ресурса могут быть только у физических лиц, являющихся единственными субъектами уголовной ответственности, исходя из статьи 16 законопроекта.

Представляется, что в том случае, если действия хостинг провайдера направлены на содействие лицам, которые используют интернет ресурсы для распространения противоправной информации или совершения иных уголовных правонарушений, они могут быть квалифицированы как соучастие в преступлении в форме пособничества (пункт 5 статьи 29 проекта Уголовного кодекса).

Важно отметить и то, что категория «противоправности» не является юридически точной и исчерпывающе понятной, что может приводить к некорректному применению закона. Например, некий ресурс может действовать с незначительными нарушениями административного законодательства, делая это намеренно, осознавая, что штраф за такое нарушение будет незначительным. С точки зрения закона такая деятельность будет противоправной, так как она будет осуществляться вне правового поля. Однако это вряд ли может означать возможность привлечения провайдера, который знал об административном нарушении владельца сайта и продолжал оказывать ему услуги, к уголовной ответственности.

Таким образом, формулировка статьи 211 законопроекта не соответствует принципу формальной определенности, изложенному, в числе прочего, в Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года.

#### ***Рекомендации:***

Изъять из состава законопроекта положения, устанавливающие уголовную ответственность за предоставление услуг для размещения Интернет-ресурсов,



преследующих противоправные цели.

#### **4. АНАЛИЗ ПРОЕКТА КОДЕКСА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

Предлагаемый на рассмотрение проект Кодекса об административных правонарушениях, во многом является преемственным по отношению к действующему закону. Значительная часть составов правонарушений сохраняется неизменной. В тоже время некоторые положения были перенесены в уголовное законодательство, некоторые вообще перестали рассматриваться как правонарушения. В качестве общего замечания также следует заметить, что разработчики закона во многом решили поставленную задачу формирования антикоррупционной составляющей регулирования: в проекте закона существенно снижено число альтернативных санкций, что существенно ограничивает возможности принятия коррупционных решений. Важно отметить, что установление положений об ответственности, как правило, осуществлялось, исходя из направленности на снижение уровня жесткости наказания. Если в действующем КоАП существует «разброс» в степени ответственности, то в проект новой редакции переходит «нижняя», самая мягкая форма ответственности.

В составе предлагаемого на рассмотрение законопроекта представляется наиболее целесообразным прокомментировать главу 26 проекта КоАП «Административные правонарушения в области печати и информации», в связи с тем, что именно ее положения носят для СМИ и прочих субъектов реализации права на свободу выражения наиболее существенный характер.

Основные вопросы соответствия проекта КоАП международным и национальным стандартам охраны прав человека вызывает наличие в законопроекте целого ряда положений, устанавливающих ответственность в виде приостановления выхода в свет и запрета на деятельность СМИ, а также конфискации продукции СМИ (статьи 446, 448, 449, 450, 451). Несомненно, и приостановление, и прекращение деятельности СМИ являются существенным ограничением свободы выражения мнения, таковое возможно только в случае насущной общественной потребности, и только при соблюдении критериев соразмерности ограничения.

В этой связи отношении предлагаемых проектом возможных случаев приостановления и запрета выпуска СМИ, представляется необходимым выделить два вида случаев:

- 1) когда такие ограничения могут быть признаны допустимыми при обеспечении гарантий свободы массовой информации;
- 2) когда такие ограничения не могут быть признаны допустимыми ни при каких условиях.

К первой категории могут быть отнесены случаи применения санкций против СМИ, которые посягают на фундаментальные ценности, совершая такие нарушения неоднократно. При этом представляется обоснованным ориентироваться на те ценности, которые провозглашаются основополагающими Конституцией Республики Казахстан. Ответственность может наступать за противоправные действия в виде пропаганды или агитации насильственного изменения конституционного строя, нарушения целостности Республики, подрыва безопасности государства, войны, социального, расового, национального, религиозного, сословного и родового превосходства, а также культа жестокости и насилия (часть 3 статьи 20 Конституции РК). Соответственно, положения статьи 448 проекта КоАП в части ответственности СМИ могут быть сохранены при условии корректировки пункта 2 обозначенной статьи в целях приведения ее в соответствие с формулировками Конституции Казахстана. Важно отметить, что эффективное балансирование интересов свободы выражения мнения с другими охраняемыми ценностями может быть обеспечено только при условии введения дополнительных гарантий защиты прав редакций и журналистов СМИ. Таковыми должны стать: 1) введение категории общественного интереса в понятие «крайняя необходимость» по аналогии с предложенными выше корректировками проекта Уголовного кодекса; 2) предоставление в исключительную компетенцию суда разрешение дел по статье 448 КоАП.

Все остальные положения законопроекта, предполагающие применение такой меры, как приостановление и запрет выпуска СМИ должны быть пересмотрены в пользу отказа от использования указанных мер ответственности. В особенности, это должно относиться к нарушениям в деятельности СМИ, носящим технический характер, не имеющий отношения к содержанию распространяемой информации. В частности, представляются необоснованными и несоразмерными санкции, применяемые в случае нарушения порядка предоставления обязательных бесплатных экземпляров периодических печатных изданий, фиксации, хранения материалов теле- и радиопередач, а равно порядка объявления выходных данных (статьи 449, 451 проекта КоАП).

Пункты 2 и 3 статьи 446 законопроекта устанавливает ответственность за распространение передач по телерадиовещательным каналам на государственном языке по времени менее суммарного объема передач на других языках. В случае однократного нарушения требований о соблюдении языковой квоты, деятельность вещательного СМИ может быть приостановлена, в случае двукратного в течение года нарушения – лицензия на вещание может быть отозвана, выпуск СМИ запрещен.

Такое регулирование не соответствует международным стандартам, обозначенным выше (статьи 19, 27 МПГПП), так как вводит ущемления права на свободу выражения мнения на языках групп, составляющих лингвистические меньшинства общества Республики Казахстан. Не усматриваются такие социально

значимые ценности (в частности, обозначенные в статье 39 Конституции Республики Казахстан), для целей защиты которых могут быть введены такого рода ограничения. Также представляется, что введение ответственности за нарушение квот вещания на определенных языках нарушает конституционные права граждан Республики Казахстан, такие как право каждого на пользование родным языком и культурой (часть 2 статьи 19 Конституции) и право не подвергаться дискриминации, в том числе по языковому принципу (часть 2 статьи 14 Конституции).

Отдельно следует отметить, что законопроект содержит ряд ошибок юридической техники, которые могут повлиять на его применение.

Так, пункт 2 статьи 446 проекта устанавливает в качестве санкции за нарушение телерадиовещательными каналами квот по вещанию на государственном языке «конфискацию печатной или иной продукции». Очевидно, что при вещании на каких бы то ни было языках печатная продукция не возникает в принципе, поэтому такая мера, как ее конфискация не может быть применена. Положение законопроекта требует уточнения.

Пункт 6 статьи 446 проекта КоАП запрещает ретрансляцию телерадиопрограмм иностранных СМИ с нарушением установленного законодательством порядка, в том числе, если это деяние совершено в виде «распространения рекламы, соответствующей Закону Республики «О рекламе». Очевидно, в законопроекте допущена опечатка, имеется в виду ретрансляция с распространением рекламы, не соответствующей закону.

Статья 448 проекта КоАП называется «Изготовление, хранение, ввоз, перевозка, распространение на территории Республики Казахстан продукции средств массовой информации, а равно иной продукции», что не вполне соответствует логике и юридической технике законопроекта. Названия статей в проекте КоАП по общему правилу определяют состав правонарушения, указанный в таких статьях (например, «Нарушение законодательства Республики Казахстан о средствах массовой информации»). Исходя из этого, у органов, осуществляющих правоприменение, а равно у граждан и СМИ может сложиться неверное понимание того, что названные в заголовке статьи 448 КоАП действия являются сами по себе противоправными.

#### **Рекомендации:**

1. Изъять из состава проекта Кодекса РК об административных правонарушениях положения, устанавливающие ответственность за несоблюдение квот использования в СМИ государственного языка (пункты 2, 3 статьи 446 проекта КоАП). Ни при каких условиях не может быть сохранено в законопроекте положение, допускающее запрет выпуска (выхода в эфир) средства массовой информации в случае нарушения

указанной нормы.

2. Изъять из состава проекта Кодекса об административных правонарушениях положения, устанавливающие ответственность в виде приостановления выхода в свет или запрета на деятельность СМИ, за исключением случаев существенного и неоднократного злоупотребления свободой массовой информацией. При этом должны быть обеспечены дополнительные защиты свободы массовой информации.
3. Устранить ошибки юридической техники, затрудняющие толкование Кодекса об административных правонарушениях.

## LEGAL ANALYSIS OF THE DRAFT LAW ON MEDIA AND AUDIOVISUAL MEDIA SERVICES OF THE FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF MACEDONIA

*Commissioned by the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media from Prof. Dr. Katrin Nyman-Metcalf, Chair of Law and Technology of the Tallinn University of Technology, Expert on Communications Law*

May 2013

### Conclusions and Recommendations

- The main objections to the draft Law concern printed and electronic publications and the requirements made on them for registration. These provisions should be deleted completely as there is no need for registration of such publications in addition to what follows from other laws (for tax and business purposes) and any registration requirements may have a chilling effect on freedom of the media.
- The draft Law is very long and complex. It contains matters that should instead be in a different form of instrument, such as secondary legal acts of the regulator or some other more flexible type of instrument. The draft Law also includes too many different things, which makes it hard to manage and causes a risk that it will create additional restrictions for some types of media (notably print and electronic publications) that are not necessary in a democratic society with free media.
- The draft Law blurs the distinction between self-regulation and formal regulation by mentioning self-regulation in various places, thus making it obligatory and limiting its self-regulatory character.
- There should not be any definition of journalists and editors in the law, as this may have a limiting effect and in any case does not serve any necessary purpose.
- The definition of media publisher is extremely wide and includes also categories that should not be regulated in the same or similar manner as providers of audiovisual services or programme packages.
- The definition of electronic publications is too complex and risks including too many types of web-sites, thus restricting freedom of the internet.
- The reference to freedom of expression is good, but the possible limitations of it are potentially too wide and there should be the safeguard that restrictions must be necessary in a democratic society. Restrictions to freedom of expression should not be seen as a type of permitted censorship.
- Unnecessary references to other laws not only make the Law longer and

more complex to read, but also create a risk of discrepancies and interpretation issues, if the different laws use slightly different formulations.

- Access to information should not apply just to media but to all, in a general law, and does not need to be repeated in this Law.
- The draft Law provides too much detail on issues that should be within the discretion of media outlets (on editors-in-chief, on contracts, for example).
- The draft Law states obvious principles of democratic rule of law societies. The Law should be drafted so that what is not prohibited is permitted as an obvious matter. This includes the right for journalists to express their opinion.
- Any sanctions must be applied in a gradual and escalating manner, with revocation of the licence only as an ultimate sanction in extreme cases. Sanctions are to be handled by the regulator with the possibility to appeal them to court, with a clear indication in law of the division of roles of the regulator and the courts.
- The ownership restrictions are very detailed and complex and although they may have a positive aim in trying to ensure plurality and avoid concentration, they set up so many restrictions that in a small country it may exclude too many potential owners. The provisions should be simplified.
- In general the rules on the regulatory agency are in line with European and international standards, but the appointment process has too little involvement of civil society. The period of nine years for Council Members (and eight years for the Director) is too long and there should instead be a shorter period with the possibility of prolongation to allow for more flexibility. In the transitional provisions it is not clear if members of the existing regulator can be members of the new one.
- The provisions on audiovisual media services (linear and non-linear) are in most part in line with international standards, as they incorporate the AVMSD but if the content of the provisions is mainly non-objectionable, the style suffers also here from excessive detail that would be better left to other forms of acts.
- It is important that the coordination with the agency for electronic communication is handled smoothly and without excessive burdens for the applicant.
- The obligations on percentage of national music and programmes appear excessive.
- The provisions on the public broadcasting service are in line with European and international best practice, apart from that more civil society involvement in the appointment process of the Council would be needed.
- The broadcasting fee should not be used to finance the regulatory agency, but this should be done (partly) by a fee for broadcasters. The provisions on monitoring and the rights given for this purpose are excessive and risk having a

chilling effect on media. Monitoring is legitimate and important, but should not be excessive and should gradually be replaced more and more by complaints-based enforcement.

### **Executive summary**

This analysis concerns the draft Law on Media and Audiovisual Media Services of the Former Yugoslav Republic of Macedonia. The basis for this analysis is the commitment of the OSCE to freedom of expression as protected by international instruments. The draft Law utilises terminology and introduces provisions that harmonise with EU rules, like the Audiovisual Media Services Directive 2010/13/EU (AVMSD). However, the Law uses a very wide definition of media publisher, including also categories that should not be regulated in the same or similar manner as providers of audiovisual services or programme packages, like printed and electronic publications. One important problem is the definition of electronic publications that is potentially confusing and there is a risk that too many different web-sites may be included and thus regulated, which should not be the case. The law includes too many different things, which makes it hard to manage and which imposes a regime suitable for one type of media (audiovisual) on other types (print and electronic).

The purpose of the Law is in general in line with best international practice, among other things also emphasising freedom of expression and many good aims, like plurality, competition, protection of users, introduction of new technologies and so on. These positive aims may not be enough to avoid some of the potentially restrictive elements of the Law however. The reference to freedom of expression made in the Law is good, but there are potentially too wide possibilities for limitation with terms like protection against unrest or the protection of morals that may be misused, especially there is no clause on restrictions being necessary in a democratic society. The Law appears to see permitted restrictions as a form of (permitted) censorship.

The draft Law in many places includes references to other laws, which is in general not needed. Unnecessary references to other laws not only make the Law longer and more complex to read, but also create a risk of discrepancies and interpretation issues, if the different laws use slightly different formulations. As for access to information, this provision should not be needed as best European and international practice is that there is access to information legislation that decides on access to information for all – media and others. Although there may be practical differences in access for media as compared to the general public (press cards etc.) the principle of access applies to all.

The requirement to have an Editor-in-Chief is a reasonable obligation, as the structure of responsibility may be construed around this but the Law should not need to give detail on the process, on the need to make contracts, etc. which

looks like micromanagement by law. It is worrying that the Law in its provisions on ethical principles from self-regulatory acts appears to blur the distinction between self-regulation and the legal, binding system.

In some context the Law does not recognise that some freedoms are obvious in a rule of law state and do not need restatement, like the right of a journalist to express his or her opinion.

As with too many references to other laws, any such not needed provisions not just make the Law too long and complex but also open up a risk for interpretation issues.

Whenever sanctions are imposed, there should be a gradual imposition of sanctions, like first a warning, then possibly a fine, before there is question of the ultimate sanction: revocation of a licence. This escalating nature of sanctions is unclear in several places in the Law and also the respective role of the regulator and the role of courts are not clear.

The draft Law introduces a very long and detailed list of ownership restrictions, to avoid concentrations. The list appears to be overly detailed and include too many possible constellations.

Rules on the work and composition of the regulatory agency are in general in accordance with international and European principles. As concerns the appointment of Council Members there appears to be very weak representation of civil society. If the authorised nominators ensure that a wide variety of candidates are considered, the proposed system may still be suitable, but as there is a risk of an Agency that is too close to the governing structures, an obligatory stronger representation of civil society should be introduced. The term of office of nine years is long. It is better to have a shorter period (maybe four or five years) with possibility of prolongation once. The same is true for the period of the Director (eight years).

The main objections to the draft Law concern printed and electronic publications and the requirements made on them for registration. These provisions should be deleted completely as there is no need for registration of such publications in addition to what follows from other laws (for tax and business purposes) and any registration requirements may have a chilling effect on freedom of the media. The provisions on audiovisual media services (linear and non-linear) are in most part in line with international standards, as they incorporate the AVMSD. If the content of the provisions is mainly non-objectionable, the style suffers also here from excessive detail that would be better left to other forms of acts. The obligations on percentage of national music and programmes appear to be excessive. In the absence of a converged regulator (which is a choice and not an obligation) it is important that the coordination with the agency for electronic communication is handled smoothly and without excessive burdens for the applicant.



Provisions on retransmission through public electronic networks are mainly uncontroversial. As for the provisions on the public broadcasting service, these are generally in line with best European practice including the long list of obligations, although it is indeed very long and extremely comprehensive as is the list of standards and principles for the broadcaster. Most provisions on the public broadcaster follow best European practice, including the different organs of the broadcaster and how the Council is to be appointed but there is a lack of a guaranteed civil society involvement in the appointment process. The period of five years with one possible re-appointment is suitable.

As for the broadcasting fee it is not to be recommended that this fee also pays for the Agency and there should be some possibilities for exceptions from the fee, even if people have no receiving equipment and against a special application. The amount of the fee is not clear and in any case, a formula rather than a set fee should be stipulated so as to allow for changes for inflation without having to amend the law.

The section on programme and expert monitoring risks having a chilling effect on broadcasters. Monitoring must be clearly to ensure that licence criteria and programme standards are adhered to and must not be or be seen to possibly be an additional control of broadcasting content. In addition, many regulators move toward more of complaints-based enforcement rather than monitoring. This has the double positive effect of allowing actions to be in line with what the public is concerned about and being more effective as it uses less resources. The monitoring set out here appears excessive both in how and when (how often) it is performed and how it is explained in the Law (with a lot of detail).

### **Introduction**

This analysis concerns the draft Law on Media and Audiovisual Media Services of the former Yugoslav Republic of Macedonia, in an undated English translation version but known to be from April 2013. Details of terminology are not commented upon, as the analysis is made of a translated text. The analysis follows the order of the draft Law. The draft Law (hereinafter referred to as “the Law”) replaces the Broadcasting Law in the country.

This analysis is made based on the text of the Law only, without comparison with other laws. The suggestions made are based on international standards and best international and European practice. The comments include both issues that are potentially against best practices for a free media and comments that are rather suggestions of style and proposals for general improvement.

This analysis does not deal with the process of drafting the Law, although as a general comment it can be stated that maximum transparency and a participatory

process with real possibilities for interested parties to contribute to the legislative process is very valuable in any rule of law state. It is hoped that also this Law can benefit from such an inclusive process.

### **International standards on Freedom of the Media**

The basis for this analysis is the commitment of the OSCE to freedom of expression as protected by international instruments like the Universal Declaration of Human Rights to which OSCE Participating States have declared their adherence.<sup>1</sup> Article 19 of the Universal Declaration says:

*“Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers.”<sup>2</sup>*

This right is further specified and made legally binding in Article 19 of the International Covenant on Civil and Political Rights.

The right is also expressed in Article 10 of the European Declaration on Human Rights:

*“1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.*

*2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.”<sup>3</sup>*

The former Yugoslav Republic of Macedonia is a party to the instruments mentioned here and bound by these provisions, something reinforced by its role as a participating State of the OSCE.

In addition to these international instruments, the 1999 OSCE Charter for European

1. For example in the Helsinki Final Act (1975), Part VII. The commitment to freedom of expression has been reiterated by participating States for example in the Concluding Document of the Copenhagen Meeting of the CSCE on the Human Dimension (1990) and later statements.

2. Resolution 217A (III) of the General Assembly of the United Nations, adopted on 10 December 1948. A/64, page 39-42. See the full official text in English at: <http://www.un.org/Overview/rights.html>.

3. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rome 4.XI.1950. [www.echr.coe.int/NR/...DC13.../Convention\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/...DC13.../Convention_ENG.pdf)

Security stresses the role of free and independent media as an essential component of any democratic, free and open society.<sup>4</sup> The Mandate of the OSCE Representative on Freedom of the Media includes:

*“Based on OSCE principles and commitments, the OSCE Representative on Freedom of the Media will observe relevant media developments in all participating States and will, on this basis, advocate and promote full compliance with OSCE principles and commitments regarding free expression and free media. In this respect he or she will assume an early-warning function. He or she will address serious problems caused by, inter alia, obstruction of media activities and unfavourable working conditions for journalists.”<sup>5</sup>*

For the draft law analysed here, international standards related to public broadcasting<sup>6</sup> and to regulatory agencies for media<sup>7</sup> are relevant. The Council of Europe has issued a number of recommendations of relevance and although these are not legally binding, they do provide important guidance on how freedom of expression shall be guaranteed in reality. This includes the importance of an impartial public broadcaster and an independent regulatory agency – both with the necessary conditions for their work provided by the state.

### **General comments and first part of the Law**

Against the background of the international instruments and standards mentioned, each country decides based on its own traditions what legislative style it uses. There are no unified standards for this, but there are best international and European practices on legislative drafting. The draft Law is very long. The reason for this is that it contains many different types of media, including some that should not be regulated in this way (as explained below) but also that it contains a lot of detail – some of which could with benefit instead be in secondary legal acts that are more flexible.

The Law stipulates (Article 1) that it regulates the rights, obligations and responsibilities of media publishers, providers of audiovisual services and providers of

4. See point 26 of the Charter for European Security, adopted at the Istanbul Summit of the OSCE, 1999. [http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/17497\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/17497_en.pdf)

5. Mandate of the OSCE Representative on Freedom of the Media, 1997, see Point 2. <http://www.osce.org/pc/40131>

6. Recommendation Rec(2007)3 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states on the remit of public service media in the information society; Recommendation Rec(2003)9 of the Committee of Ministers to member states on measures to promote the democratic and social contribution of digital broadcasting (which apart from its specific subject matter, which is not of relevance to the discussion here, re-emphasizes the important role of public broadcasting).

7. Council of Europe Recommendation Rec(2000)23 to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector; Resolution 1636 (2008) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe and Declaration of the Committee of Ministers (26 March 2008) on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector.

programme packages. With this, the draft Law utilises terminology that is close to what the European Union (EU) uses in its new rules, like the Audiovisual Media Services Directive (AVMSD), Directive 2010/13/EU. However, as is shown by the Law, the definition of media publisher is extremely wide and includes also categories that should not be regulated in the same or similar manner as providers of audiovisual services or programme packages.

Article 2 on the purpose of the Law is in general in line with best international practice, among other things also emphasising freedom of expression. The article also includes many other good aims, like plurality, competition, protection of users, introduction of new technologies, and so on. This is positive and provides a provision to point to in interpretation of the Law – thus showing that in a question of interpretation, the solution most beneficial to freedom of expression should be chosen so as to be in line with the stated purpose of the Law. At the same time, only such interpretative tools may not be enough to avoid some of the potentially restrictive elements of the Law. The listed purposes include a transparent, independent, efficient and accountable regulatory body, which is positive, but as it stipulates this body, shall be “in the media domain” there is a danger of a too wide area of application of such a body. This fear is confirmed by the detailed rules on the regulatory body.

Article 3 contains definitions. In general, it is a good idea to use definitions from international instruments (like EU or International Telecommunications Union, ITU, acts) as this means that in a globalised world the same notions are used in different countries. In the draft Law this is the case to some extent, but at the same time the definitions in some respects are too wide, which means that the Law may encompass more than what should be the case for a modern media law in a country respecting freedom of expression. The main example of this is the definition of electronic publications. These are included in the definition of media, although some types of web-sites are explicitly excluded. These definitions are not easy to read as the excluded types of sites are rather generally defined and there is a risk that too many different web-sites may be included and thus regulated, which should not be the case. There is also a separate definition of electronic publications, also with many excluded types of sites and still more exclusion provisions in the context of audiovisual media services. Generally such detailed lists of exclusions are not good as they open up for many definitional and interpretative problems. It is better to *include* what is necessary in the law in a narrower fashion. From these definitions the main impression is that so many things are excluded, it is hard to see what remains included. However, the main problem is caused not by poorly drafted definitions but by the fact that the law includes too many different things, which makes it hard to manage and which imposes a regime suitable for one type of media (audiovisual) on other types (print and electronic).

It is also not clear why journalists and editors-in-chief need to be defined in the law,

what practical significance this has. It may indeed have a negative effect by excluding persons involved in media from legal protection, given that in modern media many different persons are involved in creating media content and there is no need to limit this.

If the Law was focused on audiovisual media services, the definitions of the AVMSD could be used to a large extent, which is done also now to some extent. The definitions could in many places be shorter. For example, the examples provided of what is an audiovisual programme and what is television broadcasting appear unnecessary or at least would fit better in a text with another status than law, like an explanatory memorandum or a regulation by the regulator. The reason for this is that on the one hand, any enumerations in a law – even if only exemplifying and non-exhaustive – risk creating interpretation issues, as there will be attempts to identify and use loopholes. The other reason is that acts of a different dignity can more easily be changed and can allow themselves a more descriptive and less strict language.

If many definitions are too long, the one on European Audiovisual works is too short in that it talks about “Member States” without saying Members of what. The definition is taken directly from the AVMSD, but in the Directive as opposed to in this Law it is clear what Member States are in question.

The final comment to the definitions in Article 3 is that at least 80% of the territory for national coverage is rather low, but this should not have much importance in practice as long as it is just a definition and does not affect for example coverage in digitalisation plans or similar planning.

### **General and Common Principles of Media Publishers**

Section I of the Law covers general and common principles of media publishers, including broadcasters, print media and electronic publications. Such a wide coverage is problematic as different considerations apply and thus the rules should be different for the various forms of media. The reference to freedom of expression is good, but the limitation in paragraph 3 of Article 4 is potentially too wide. Protection against unrest or the protection of morals, are just two examples of issues that can be interpreted so as to restrict freedom of expression too much. At least the safeguard that restrictions must be necessary in a democratic society should be added. What is very worrying is paragraph 10 of Article 4, which includes a prohibition of censorship but qualifies this prohibition by reference to paragraph 3. This shows a mistaken understanding of what restrictions of freedom of expression are: they should not be seen as censorship - censorship should be banned without qualification - as legitimate restrictions still do not give the right to exercise the process known as censorship like pre-control of publications, need to ask permission for certain content beforehand and so on.

As for paragraph 4 of Article 4 this could be deleted completely, as the matters it lists are presumably illegal under other legislation (much of it also under international law) and it thus follows that it is illegal to do such acts through media. It is not necessary to list this specifically; as such express prohibition can also potentially be abused to restrict freedom of expression. Also, the essential elements of the paragraph can be subsumed under the third paragraph, which already shows that freedom of expression is not absolute.

Paragraph 5 of Article 4 appears to have worthy aim of protecting minors, but the prohibition is very wide. There may be situations in which some of the information listed as prohibited is in the public interest. This kind of rule fits better in secondary legislation as a guideline with a possibility of exceptions in the public interest. As for paragraph 6 of Article 4, this provision may fit better in other legislation but it can also be here. Paragraph 7 appears to state the obvious as it states that something illegal shall be illegal (it is not allowed to act unlawfully). Also the statement in paragraph 9 on the competent court taking decisions appears obvious, but for this paragraph there may still be a point, as it stipulates jurisdiction for courts so that there can be no question of this.

Principles for media publishers in Article 5 are generally in line with international practice, although there is always a risk involved with terms such as “moral values” as this unfortunately in many countries is abused as a way to impose certain values on media and stifle different opinions. Such concepts fit better in codes of conduct and similar instruments, where it is possible to have a more analytical and interpretative text. Values of non-discrimination and tolerance are expressed, which is positive. Privacy and dignity is mentioned twice, in the first (potentially ambiguous) and the fourth (more clear) point. Promotion of international understanding and cooperation as well as fairness is another potentially ambiguous point, although as an ambition of values to adhere to it may remain.

Article 6 on obligation to publish or broadcast certain information is in line with international standards, including that there are criteria to avoid it being abused by asking for too much information to be broadcast, of for example a political nature. However, the need for paragraph 3 of the Article is unclear.

As for Article 7 on access to information, this provision should not be needed in the Media Law. Best European and international practice is that there is access to information legislation that decides on access to information for all – media and others. Although there may be practical differences in access for media as compared to the general public (press cards giving access to restricted places or events, etc.) the principle of access applies to all. There should thus not be any need to repeat such information here. The Article refers to the Law for free access to the information of public nature. If thus such a law exists, there is no need to refer to it here. Unnecessary references to other laws not only make the Law longer and more complex to

read, but also create a risk of discrepancies and interpretation issues, if the different laws use slightly different formulations.

As for Article 8, the requirement to have an Editor-in-Chief is a reasonable obligation, as the structure of responsibility may be construed around this. But the Law should not need to give detail on the process (paragraph 2). It is enough for this to be determined in the acts adopted according to Article 10 and which this Article refers to, the Law does not need this detail. Article 10 on what acts shall be adopted also contains somewhat too much detail – especially paragraph 4 on the need to make contracts looks like micromanagement by Law. Even more worrying is paragraph 6 on ethical principles from self-regulatory acts. It is very good to have such principles and self-regulation of media is very positive and in line with best European and international practice. But if these principles and the system are made obligatory by law, it loses its character of self-regulation. In this Law, the status of self-regulation is not clear. The point of such a system is indeed that it is a system created by the media sector participants themselves and is something else than the legal, binding system.

Article 11 on the right of a journalist to express his or her position is also worrying, as this should be self-evident. By having it in the Law, the Law appears to have as its starting point that things that are *allowed* need to be stipulated, which is not the principle of a democratic rule of law state, where everything that is not prohibited *is* allowed and there is no need to list this. What makes Article 11 even more worrying is that the right to express opinions is “in accordance with the provisions stipulated in this Law”, indicating that journalists are in fact NOT free to express opinions in any case. Paragraph 2 may be a well-meaning attempt to protect journalists, but it instead again looks like micromanagement by law and in addition may be difficult to uphold in practice, as there may be instances where it is legitimate to terminate a contract because of the opinions of someone. A journalist that expresses violent opinions on people of a certain ethnicity while working on a publication for such an ethnicity is just one example that comes to mind; a rabid atheist at a religious programme is another. The best thing is to delete Article 11 totally. Article 12 should also be deleted. Again, there may well have been good intent, but the Article does two things, none of which are good. First, it deprives the self-regulatory system of its self-regulatory nature by incorporating it in law and secondly, it interferes with labour relations, even if it states that it does not do so.

Also Article 13 would best be deleted, as these matters should be sufficiently regulated by copyright legislation and by here making similar but slightly different provisions, there is a serious risk of confusion.

Article 14 on protection of sources is good. This analysis has not included looking at exceptions in the criminal law. This way of structuring the protection, with exceptions in criminal law, is in line with best international and European practice and it is hoped that the exceptions are not too wide.

Article 15 deals with the co-regulation and self-regulation. It is very good to have such systems, but as mentioned already above, there is a risk of depriving a self-regulatory system of its self-regulatory character if it is made obligatory. The different kinds of systems (self-regulatory and official) fulfil different functions and should operate separately although in cooperation. But such cooperation should not be prescribed in detail in the Law. Especially paragraph 3 of Article 15 looks like it departs from the self-regulatory role.

Article 16 on the impressum is in line with international principles, but a practical way to do this (especially for broadcast media) so as not to overburden the publication needs to be found. There is presumably already practice and the regulator as well as media will use its common sense when doing it.

Article 17 on the public's right to information (paragraph 1) is difficult to understand: why is there a need to stipulate such special right of access to information beyond what follows from various obligations of media publishers to give certain information as well as general access to information provisions? The rest of the Article on obligations to provide data is in line with international practice although availability on-line of the data may be enough, without the obligation to have it in print publications or on broadcasts. The only additional point in Article 17 to comment on is in paragraph 7. If the media publisher has an obligation according to the Law, such obligation applies also without a reminder, but even after a reminder, it is a much too harsh sanction to revoke the licence. There should be a gradual imposition of sanctions, like first a warning if the legal deadline is not met (instead of a reminder), then possibly a fine combined with a new deadline – a process which can even be repeated twice with escalating fines, before there is question of the ultimate sanction: the revocation.

Article 18 on the prohibition of a secret co-owner is not well formulated. A general requirement of transparency of ownership is better. Under Article 18 it is possible to infer that the main owner is allowed to be secret. This is not the intention, but provisions with such dual meaning are not good. In general, although the limitations on ownership as such are good, the articles on this are very long and complicated to read. Article 21 and 23 appear to partly state the same thing. The content of the various bans is generally good although maybe even a bit restrictive for a small country (as so many categories are included in the banned groups) but a problem is the opaque nature of the provision. It is better to try to briefly list illegal combinations of ownership and keep these to a minimum. In Article 24 – nor elsewhere - it is not said what the consequence of finding illegal concentrations may be. Article 25 requires information of any ownership changes: this is OK, but it also possible to exclude very small changes. Some of the procedural detail in Article 25 would be better suited for regulations (secondary legal acts) passed by the regulator itself. This is one example of how the Law is overburdened with detail. The same is true to some extent of Article 26 and 27 although the most important comment here is that



again revocation appears to be possible too easily (Article 26 paragraph 4 and Article 27 paragraph 4). There should always be an escalation of sanctions. Article 28 is an example of something that is not necessary to state, if there is no reason the competition rules should not apply, there is also no reason to say that they do apply. At the same time, given that the media sector is often treated in a special manner, this is an Article that although superfluous from the purely legal angle, may still be of an important informative value.

Article 29 on right of reply is good, but its placement in this chapter a bit surprising. The indemnity according to law mentioned in the Article is confusing. There should normally not automatically be any right to indemnity, but as the Article refers to laws, there are presumably some rules in for example defamation law and this just is a reference to that. For freedom of expression it is important that it is not too easy to get monetary compensation from media outlets, as in many instances the right of reply may be sufficient and it is unfortunate if defamation cases are frequent. This Law does not amend the defamation law, but by making reference to it in the context of right of reply it gives the wrong impression that the two should go together, when in practice right of reply should normally be enough.

### **Agency for Media and Audiovisual Media Services**

In Section II on the competent authority a new Agency for Media and Audiovisual Media Services is set up. As this replaces an existing body, it is important to have adequate transitory provisions. These appear to be a bit inadequate in this Law (see below) although the formal transition is handled. The statements on independence of the Agency (in Article 30 and 31) are good. Other rules of a formal nature are in places old-fashioned, like the requirement of a stamp (Article 30 paragraph 6). There should instead be consideration of how to introduce more modern forms of dealing with authorities, like e-governance.

The Agency competences in Article 32 are adequate as long as the role in relation to self-regulation is really just to encourage. The meaning of ensuring access to operations of media publishers is a bit unclear as said above and the role of the regulator in relation to access to diverse and independent information is a bit difficult to see. However, if it means to make standards and ensure that the media outlets uphold them, this is fine.

Accountability rules, rules on adopting rules of procedure and so on are all in line with international and European standards. It is also good that the Agency ensures that there is transparency in its operations (Article 35 and 36) – on this, in addition to meetings, there should be an on-going possibility to engage via the web-site. Some flexibility on what opinions to publish on the web-site should be given, as there is always a risk of nonsensical information being sent. The composition of the Council and its working rules are good. The compensation they are paid should be reasonable

in relation to how much work they are expected to undertake. As this varies between countries, it is not possible to comment on one standard type and size of remuneration, but the remuneration proposed here appears rather high.

As concerns the appointment of Council Members (Article 40), there appears to be very weak representation of civil society. If the authorised nominators ensure that a wide variety of candidates are considered, the proposed system may still be suitable. It may be noted that there is no one system used for this in different countries, but many different methods that however should try to get as much involvement and as broad an engagement as possible. As there is a risk of an Agency that is too close to the governing structures, an obligatory stronger representation of civil society should be introduced. The term of office of nine years (Article 41) is long. It is better to have a shorter period (maybe four or five years) with possibility of prolongation once. This allows for more flexibility. One problem in the appointment process is that there is no staggered appointment, which would mean that all members are appointed and leave their post at the same time, which is not good at all for continuity of expertise and for uninterrupted working of the Council. The appointment requirements in Article 42 and termination in Article 43 are in line with international standards. Also the competencies in Article 44 are good, but it may be a good idea to add an open-ended point like “Any other tasks necessary to fulfil its role under this Law” or similar, so that the Council to some extent can determine its own agenda.

The provisions on the Director are also without major problems, although the statement that he or she is to be employed as a professional is not so clear (paragraph 4 or Article 45) and the term of office of eight years (Article 46 paragraph 3) is too long. For the same reasons as mentioned above in relation to the Council, a shorter period with a limited possibility of re-appointment is more flexible and allows evaluating the work more frequently. Other rules concerning the Director are good although it is important that the oversight of the Council works properly so as not to concentrate too much power in one person. The same is the case for staff (even if the rules on the monitoring expert service are a bit overly complex), where it is positive that they are not civil servants (Article 48 paragraph 2) as this makes it possible for the Agency to have more room for decisions on staff competences and how to attract the right staff.

Article 49 on measures in case of violation is more problematic, as it is not clear on the important principle that any sanctions should go from the less intrusive to the more serious one and that it appears as if the Agency most often has no possibility to decide by itself but matters must go to court. It is very good to be transparent on decisions but it must still be borne in mind that there may be some elements that legitimately can be kept secret.

### **Publisher of print media and electronic publications**

In Section III on the Publisher of print media and electronic publications some of the most serious objections to this Law are found. This starts with the very idea that print publications need to be listed (Article 52). There is no reason to restrict the number of printed publications and thus there is also no need to have any registration or similar procedure for them. Such matters that legitimately require a form of registration (like tax and normal business matters) will be regulated in general legislation. Reasons to intervene against printed publications (like defamation, child pornography, incitement to violence) are regulated in other laws like criminal law. This leaves no reason to ask printed publications for special registration, as even a “light” such requirement may act to some extent to hinder publications and hence reduce plurality and freedom of expression. The requirement in Article 52 is in addition not particularly “light” but includes quite a large number of required information. Even just a formality can be restrictive and this has a negative effect on free media. Article 52 should be deleted in its entirety.

As for electronic publications, the problem here is the difficulty to define these in a satisfactory manner, as explained above. Generally it is best to not have any registration requirement for such publications, as such requirement risks to be too restrictive by including all kinds of web-sites. Even if there are exceptions, as explained, the end result still risks including too many kinds of web-sites and thus would act as a restrictive measure for the freedom of internet. Article 54 is consequently also best deleted. There are certain matters that may be in legitimate need of regulation related to ICT (like internet), but these are better handled in different legislation as this should not have anything to do with content and thus does not resemble media regulation. (This includes matters of responsibility and the role of internet service providers, access issues and similar).

### **Audiovisual media services**

Section IV on audiovisual media services is more in line with international standards as audiovisual media is regulated in all countries – because of its use of frequencies or other limited transmission facilities (digital multiplexes) as well as for traditional reasons of its perceived great importance for society. The provisions in the Law appear to follow the AVMSD and the Trans-Frontier Television Convention. Again, like said before, it is necessary to make clear what the expression “member state” means (member of what?) when formulations of the Directive are used as here, in a national Law. In this Section, there are not many issues to comment on, as international documents are used as a basis and thus provide the international standards. A small comment on the record-keeping requirement in Article 59 is that although thirty days is good for the regulator, providers of the audiovisual media service may find it long. On the other hand, modern technology makes keeping records cheaper and easier, so it should not be a problem. Article 60 should be covered by copyright legislation, but a reminder here may be in order. Restrictions

on commercial communications are quite far-reaching but in line with standards employed by many countries. The adoption of codes of conduct should be a choice of providers of media services (see paragraph 21 of Article 64). In paragraph 22 there is a typing error, the paragraph it refers to should be 21.

In Article 66 on product placement, the exceptions in paragraph 2 and 3 are so wide that not much is left of the ban, but this is in line with what is used in many countries so it cannot be said to be against any international standards.

The registration of non-linear media services in Section IV.2 appears to be adequate in that it is not too restrictive or burdensome and it is important that it is also implemented in this “light” manner. As concerns promotion of European works (Article 71) to be stipulated by the Agency, it is important to see this as a process so that it does not become too expensive to fulfil in the short term.

For linear media services, the rules also appear to be in line with international standards and the Agency will make more specific rules, which is also in line with best international and European practice. A practical, legislative concern is in paragraph 5 of Article 72 if this Law can give obligations to the Agency for Electronic Communication, set up by another law. In the first paragraph of Article 75 is an example of a superfluous provision, as it should be evident from general legislation that a commercial company can undergo liquidation in accordance with law. Article 76 is a long and complex Article, of which some of the content might be instead in other forms of legal acts, although the substance is acceptable (although not all deadlines for action by the Agency are clear, see paragraph 8).

In Section IV.3.2 on licensing also international standards are used to the main extent. The use of the word ratings in Article 77 is not clear to this reviewer. Generally the provisions introduce digital broadcasting in a good manner that appears to meet with the rules and concerns for this new technology. As for some of the detail (especially in Articles 78-80 but also Article 82 and Article 85) it may again have been possible to have this in another form of legal instrument than the Law itself. As an example, it is quite possible to let the Agency design a form (see Article 82) that meets certain requirements in Law, without having to set out in Law what this form should exactly look like. In addition, as to the substantive requirements in Article 82, they appear to be onerous with a lot of obligations for notarised documents and similar. As mentioned above, national legislation should instead look at how to enable more modern forms of governance such as e-governance.

In Article 84 on awarding the licence, the availability of appeal is very important and in line with the European Convention on Human Rights (Article 6) but such appeal could first go to the Agency, at least for its review before it is submitted to the court. If the Agency contains a body that is independent from the decision-making body that took the initial decision, there can even be a first substantive review within

the framework of the Agency, but if that is not the case, in any event the Agency should have the possibility of looking at the matter before it goes to court. Another reflection is that the Law is so detailed that very little actually appears to be left to the discretion of the Agency.

In Article 86 the important matter of the need for a licence from the Agency for Electronic Communication is mentioned (paragraph 3). In countries that do not have converged regulators (and the choice whether to have this or not is up to each country, without any international rules), it is essential that the absence of such a joint body does not mean any additional bureaucracy or procedures for the applicant, but the different agencies must sort out any issues without the applicant being burdened or any risk of conflicting decisions. Such coordination needs to be worked out between the agencies.

The dispute resolution procedure of paragraphs 6 and 7 of Article 86 is good and in line with the kind of role that regulators especially in the Information and Communication Technology area have according to best international practice. However, the issue of coordination between different laws and giving tasks in one law that relate to another needs to be considered so no gaps or unclarities occur. In Article 89 there is an absolute prohibition on transfer of a licence. It is also possible to permit this with prior approval of the Agency. In Article 90, the licence fee is stipulated – the formula is very complex and an example of something that may better be in a different form of legal act. As to the size, this will not be commented upon in detail here, but it is important that in the context of the national economy it is realistic and not excessive (especially as there is also another fee, for frequency use, Article 91). Revocation rules (Article 93) appear satisfactory, but the judicial protection stated in Article 94 lacks all detail. In a Law which normally is much too detailed, here some additional indication of the procedure or a reference to another law would be needed. As for cessation, in paragraph 2 of Article 95, it is not clear why the Law must stipulate what the Council shall NOT do.

Section IV.3.3 deals with programme principles, rights and obligations, including such important matters as events of great significance. In general the rules are in line with international standards. Section IV.3.4 on programme standards equally incorporates international standards and best practices, although exact duration of minimum broadcast and similar is for each country to decide within reasonable limits. As for European works and works of independent producers (Article 100) the requirement should be met gradually in a realistic manner, so as not to be too expensive for broadcasters.

This can be set out in detailed in the mentioned rules to be drafted by the Agency. The obligations in Article 101 on national music and programmes appear to be excessive however. Even if there is a transitional period, it may be hard to reach these aims in a realistic fashion and it is also questionable if such high percentages are needed

for the legitimate aim of protection of local culture and language. The vagueness of the concept of specialised formats (paragraph 3 of Article 101) may lead to interpretative problems, especially as broadcasters may look to try to avoid the burdensome requirements.

Paragraph 4-6 of Article 101 are even more unclear, as it is not clear if the percentage is of music broadcasts or – as it reads now – of the entire broadcasting time. In this latter case it is a very much excessive obligation, as it infringes on editorial freedom to ask for such high percentage of a certain type of programming. There can be more rules on programme content for the public service broadcaster, but even for this broadcaster, the main programming decisions should be made by the body itself. In general, Article 101 could be much shorter with detailed rules (that need to be clearer) in other legal instruments.

For Article 103, second paragraph, it is surprising why just one sport is singled out for this restriction.

Article 105 only refers to other laws. This should not be needed, unless it is needed as a reminder, but excessive referencing to other laws not only makes this Law very long but it may also lead to interpretation issues.

Section IV.3.5 on advertising, teleshopping and sponsorship includes provisions from international instruments including AVMSD. The placement of such rules in totally different parts of the Law is confusing. Article 111 again refers to other laws so it is a question if this is necessary to repeat.

### **Retransmission through public electronic communications networks**

Section V deals with retransmission of programme services through public electronic communications networks. The rules are adequate although again very detailed for a law. The monitoring fee (Article 116) may be difficult to administer in practice.

### **Public broadcasting service**

Section VI deals with the Public Broadcasting Service and restates the provisions on the country's Radio Television. It is important to have clear transitory provisions to make the transition from the existing broadcaster and any change in rules smooth. This analysis does not include any analysis of the previous law to identify possible changes. The rules are in line with international standards. The programmes produced for neighbouring countries and Europe (Article 121, paragraph 3 and 4) raises the question how these will be distributed, but it can be presumed this will be agreed with countries concerned. The last paragraph of Article 122 on new technologies brings to mind again the statement that what is not prohibited is allowed and thus

does not need to be set out in Law, but presumably the statement is to be seen as an encouragement to use new technologies and as such it is positive.

Article 123 is complicated, but the end result is probably acceptable, although more decision-making rights to the broadcaster itself over its financing of various matters would presumably not pose any risk. The long list of obligations in Article 124 is in line with international and European standards, although it is indeed very long and extremely comprehensive as is the list of standards and principles in Article 125. Most provisions on the public broadcaster follow best European practice, including the different organs of the broadcaster and how the Council is to be appointed. Article 131 provides for a mixture of authorised nominators to include cultural and educational institutions, including for minorities. However, as there is no guarantee of civil society involvement, this should be made stronger (as the character of the bodies could be too state dominated). The period of five years with one possible re-appointment (Article 132, paragraph 2) is suitable. A staggered appointment process to avoid that all members change at once would be needed, but it is possible this is achieved through the transition from the existing body. In Article 136 (paragraph 1) it is said that the sessions of the Council shall be public, which is good, but it may be good to have some possibility for closed sessions (parts of sessions) as well, in special circumstances. This may be necessary if for example in connection with election and dismissal of persons, it is required to discuss sensitive matters.

### **The broadcasting fee**

Section VII deals with the broadcasting fee. It is not in line with international standards that this fee also pays for the Agency (Article 149 paragraph 3). The Agency should rather be paid for by the broadcasters fees than that of the public, as the latter is rather intended to pay for programming, the possibility to be informed and so on. This is the motivation for making such a fee obligatory: that it is part of the cultural and educational duties of the state that everyone can be asked to pay for. More indirectly, also the regulator could fit in this picture, but it is still to be preferred that the regulator is seen as an organ that works with the (commercial) sector participants, for their benefit, and thus is financed by them.

Article 150 on collection of the fee does not give any possibilities for exceptions, even if people have no receiving equipment and not even against a special application to be relieved of the fee. The amount of the fee in Article 153 is not clear (190 what?) and in any case, a formula rather than a set fee should be stipulated so as to allow for changes for inflation without having to amend the law – especially as the same Article in fact provides for a procedure of amendment.

## Monitoring

Section IX concerns performing programme and expert monitoring. Monitoring is a normal part of regulatory activities, but it is not so common to have this as a separate unit and separate section of the Law. Rather it is one of the roles of the regulator, one among many.

Monitoring must be clearly to ensure that licence criteria and programme standards are adhered to and must not be or be seen to possibly be an additional control of broadcasting content. In addition, many regulators move toward more of complaints-based enforcement rather than monitoring. This has the double positive effect of allowing actions to be in line with what the public is concerned about and being more effective as it uses less resources. The monitoring set out here appears excessive both in how and when (how often) it is performed and how it is explained in the Law (with a lot of detail). Such detailed rules and provisions on what the broadcasters must provide monitors with (Article 159) may have a chilling effect on the media landscape and it also does not appear to fulfil any important function that is essential for the free media landscape.

## Penalty provisions

Penalty provisions are in Section XI. These penalties should be realistic and not excessive in the national context with some flexibility and room for discretion in how large penalties to impose. This analysis does not include an assessment and control of whether all relevant provisions are listed.

## Transitional and final provisions

On the transitional and final provisions in Section XII, the first one (Article 164) sets out what happens when the country joins the EU but it is not clear what applies before then in this particular respect (jurisdiction) as the Articles 58 and 164 read together do not show this clearly. The transitory provisions for the organs to be set up (Agency and public service broadcaster Council) are quite comprehensive but it is clear that there will not be a staggered appointment process, which should be introduced, and it is not clear whether existing members of the bodies can be elected to new ones. The time-table for digitalisation (Article 168) may need to be adjusted or divorced from the rest of the Law, in order to be realistic.



## COMMENTS ON THE SECOND DRAFT OF THE DRAFT LAW ON MEDIA AND AUDIOVISUAL MEDIA SERVICES OF THE FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF MACEDONIA

*Commissioned by the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media from Prof. Dr. Katrin Nyman-Metcalf, Chair of Law and Technology of the Tallinn University of Technology, Expert on Communications Law*

July 2013

This report comments on the amended version of the draft Law (hereinafter “the Law”), made following the comments and recommendations in the initial report commissioned by the OSCE Representative on Freedom of the Media as well as other international analyses of the Law. This short report does not repeat comments and recommendations made in the initial report, but only highlights if amendments made take into account the concerns raised. This also means that the reader should refer to the original report for statements on the standards applied and the basis for the recommendations made. This report is based on a translated and annotated version of the new draft Law, provided to the author by the OSCE.

A general comment is that although several improvements have been made, many concerns remain. The way the amendments have been made is one of detailed and often small amendments, when a complete overhaul of the Law – resulting in a new Law that would be much shorter and differently structured – would have been better. Drafting a law focused on audiovisual media services only and following in most cases the provisions in the Audiovisual Media Services Directive, as relevant for the Former Yugoslav Republic of Macedonia, would have been a better strategy. The draft Law still states obvious principles of democratic rule of law societies and micro-manages media in some cases or contains detail that should be better included in secondary legal acts. The Law should be drafted so that what is not prohibited is self-evidently permitted. This includes the right for journalists to express their opinion, which has not been changed as well as the idea of self-regulation (see below).

The Law is - as was mentioned in the initial report -long and complex, containing matters that should instead be in different instruments like secondary legal acts. Although the new draft contains marginally fewer Articles, this general observation is still valid. Some new provisions have been added that are of a nature to be better suited to other forms of legal acts, like the new Article 68 (old 72) and all the detail included in it. In other places there are improvements to the style of drafting, like Article 164 (old 168). The Law still includes too many different matters and even after some improvements, the Law still provides too much detail on issues that should be within the discretion of media outlets. Areas where it was pointed out that the proce-

dures are too complex with no regard for modern possibilities of e-governance remain unchanged (old Article 82, now 79 for example).

Some unnecessary references to other laws have been deleted, which is an improvement. This includes the access to public information provisions that have been deleted as suggested in the initial report. Article 9 (old 10) refers to the law on civil liability for defamation and insult in relation to ethics. Although it is not a comment to this Law, it may be mentioned that it is important that there are not too wide possibilities to demand compensation for defamation and insult, but this should be restricted to such cases where the seriousness of the offence outweighs the possible chilling effect such lawsuits will have on freedom of expression.

In the definitions, the definition of media publisher has been limited to some extent which is positive. The definition of journalist remains, slightly amended, but still apparently superfluous and potentially risky. The definition of electronic publications has been changed which is positive but even the more limited electronic publications now covered do not need to be regulated. In some cases, because of the style of many small amendments rather than radical changes, it is hard to see what the amendments actually entail throughout the law. In the initial report the main objections to the draft Law concerned printed and electronic publications and the requirements made on them for registration. It was suggested that these provisions should be deleted completely. T

his has to a large extent been done. Article 52 on publishers of print media has been deleted, which is one of the main improvements of the Law. At the same time, some provisions like on editors (Article 7) for print media remain without it being very clear why such detail is needed in a law. A registration requirement remains (Article 51). If this is just an indication that legal or physical persons conducting business activity must be registered (for tax reasons for example), this requirement is reasonable but there should be no additional registration requirements made. Any restrictions on business activity and even more so, if such restriction can have a limiting influence on freedom of expression, must undergo a strict proportionality test: What is the legitimate reason for such restriction and what restrictions are needed and proportional in order to obtain the desired result?

The reference to freedom of expression in Article 4 is now improved by a much more limited reference to possible limitations, referring to the Constitution and international law. For clarity's sake such a mention is not bad, although in practice the Constitution presumably includes the position of international law in the former Yugoslav Republic of Macedonia so it is technically enough to refer to the Constitution.

The Law still blurs the distinction between self-regulation and formal regulation by mentioning self-regulation in various places, thus making it obligatory and limiting its self-regulatory character. There have been some changes made, which are improve-

ments, but the main question of why the law should appear to obligate self-regulation remains. The inability to completely delete the provisions on self-regulation from the law – which would be the better solution – is probably due to the general nature of the law of mentioning also things that are allowed, something which in a rule of law society is not necessary. It was pointed out in the initial report: everything that is not prohibited *IS* allowed, and it is confusing for the law to state this. This means in the context of self-regulation that it is permitted for media to have such regulation and the Law does not need to mention this unless such system is given some specific task by the law. This is not the case for the new Article 14 (1), which is an example of an unnecessary provision that is not just superfluous but also potentially harmful as it appears not to see the right to have a system of self-regulation as an inherent right but rather as a concession given by the authorities. Article 14 (2) can be in internal rules for the Agency and does not need to be in the Law. In Articles 30 (old 32), 33 (old 35) and 95 (old 98) the deletion of self-regulation is positive.

Some other issues mentioned in the report were the question of revocation of the licence, appeal and the question of monitoring. It still appears that revocation can be done too easily but the provisions on appeal are clearer. As for the provisions on monitoring and the rights given for this purpose they are still excessive and risk having a chilling effect on media. As mentioned, monitoring is legitimate and important, but should not be excessive and should gradually be replaced more and more by complaints-based enforcement. No such amendments have been made in the Law.

The ownership restrictions have not been substantially changed and although with a positive general aim still may be overly complex and restrictive. The obligations on percentage of national music and programmes appeared excessive according to the report and have not been changed.

One of the main concerns related to the provisions on the regulatory agency was that there was insufficient involvement of civil society in the appointment process. This concern remains as there are no substantial amendments to the relevant provisions. The periods in office are somewhat reduced which is positive but still an even shorter period with one re-appointment possible and clear provisions on staggering the appointments so that not all members are changed at once would be better.

Regarding the provisions on the public broadcasting service the report mentioned that more civil society involvement in the appointment process of the Council would have been good. No such changes have been made; only very general added paragraphs on diversity for both this Board and that of the Agency.

The report recommended that the broadcasting fee should not be used to

finance the regulatory agency, but this should instead be done (partly) by a fee for broadcasters. No such change has been introduced.<sup>1</sup>

---

1. It may be pointed out here that this is the **only** point where there was a substantive difference between the analyses provided by the OSCE and the Council of Europe, where the Council of Europe expert approved of this use of the broadcasting fee. There are different models in Europe and thus experts may have different views. This expert maintains that in a country where the public service broadcaster is in need of funding and the level of the broadcasting fee cannot be much increased because of the socio-economic level of the country, it is not good to use such a fee for anything else than public service broadcasting.

## **COMMENTS ON THE NEW VERSIONS OF THE DRAFT LAW ON MEDIA AND THE LAW ON AUDIOVISUAL MEDIA SERVICES OF THE FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF MACEDONIA**

*Commissioned by the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media from Prof. Dr. Katrin Nyman-Metcalf, Chair of Law and Technology of the Tallinn University of Technology, Expert on Communications Law*

July 2013

### **Introduction**

This report comments on the amended versions of the draft Laws – the Law on Media and the Law on Audio and Audiovisual Media Services - that previously were incorporated in one draft law, the draft Law on Media and Audiovisual Media Service of the former Yugoslav Republic of Macedonia. This report is based upon the initial report commissioned by the OSCE Representative on Freedom of the Media in May 2013, an additional report in June 2013 following some amendments to the draft law as well as a meeting in Vienna on 10 July 2013, in which the draft law was discussed with the responsible Minister as well as officials. This short report does not repeat comments and recommendations made in the previous reports, but highlights any remaining concerns in the new drafts. The reader should refer to the original (May) report for statements on the standards applied and the basis for the recommendations made. This report is based on a translated version of the new draft Laws, provided to the author by the OSCE as well as the responsible officials of the ministry.

### **General comments**

The previous draft Law on Media and Audiovisual Media Service has been split into two laws, a Law on Media (hereinafter “the Media Law”) and a Law on Audio and Audiovisual Media Services (hereinafter “the Audiovisual Law”). One of the previous comments was that the draft law was long and complex and by having all matters in one law, it gave an impression that all media were dealt with in the same manner, even if there should be different rules for different types of media. From this viewpoint the division into separate laws is positive. However, it is still essential to ensure that print and electronic media are not overly regulated, as the reasons that exist for regulation of audiovisual media do not apply to other forms of media.

The Media Law is short, whereas the Audiovisual Law is still rather long. It was explained in the meeting that in the national legal framework, matters need to be in law that in some countries can be in secondary legal acts, which explains the length of the law. In any case, each country has its own legislative style and there is no uniform international standard, so this matter must be made in the way suitable for the country.

In general, many concerns have been taken into consideration and improvements made. Even if the basis for the analysis is further explained in the first report, as mentioned, it may be repeated here that many comments made are recommendations based on best international practice rather than binding obligations, which means that there is flexibility in exactly how to interpret such standards as best suits the country in question. This report highlights where there is still room for improvement or where additional question marks arise.

## **Law on Media**

The Media Law is short and deals with issues for other media (other than audiovisual media) as well as with some general issues that are relevant for all media such as freedom of expression, the rights of journalists and protection of minors. The references to self-regulation that threatened to blur the distinction between self-regulation and formal regulation have been deleted, which is positive.

The Media Law defines journalists, something that has been pointed out in previous reports as unnecessary and was discussed during the meeting at some length. When looking at the current definition and at how the term is used in the Law, the current definition includes any relevant persons and does not include too many. There is likely to be discussions on the definition in practice - as with all legal terms - as the question of who is a journalist is a moot point in the modern media, but in general the current definition is acceptable. As for Article 11 on the rights of journalists, this reviewer has suggested to delete this as it is either superfluous (stating rights that journalists have in any case) or could give journalists rights in excess to what they have according to normal employment or contractual principles. The new Article has been amended and improved. Even if this reviewer would still prefer to delete it, in the meeting the reasons for keeping the Article were explained and with that in mind, there is no objection to it, as it in its current form does not violate any rules or principles.

The freedom of expression provision was improved in the previous draft (as regards possible exceptions) and has been further slightly amended; it is in line with international standards. A new Article 4 with special prohibitions has been added (national safety, calls for armed conflict etc.). The reason for adding this Article is not clear. Although the content of the Article is in line with international practice, presumably what is mentioned here is already prohibited under other laws so the need to re-state it here is not evident. Even re-stating existing limitations in a Media Law may have a chilling effect and gives the wrong impression: that there are special restrictions on media. What is said here is illegal for anyone, through media or otherwise, and does not need to be repeated in this manner.

One of the earlier comments regarded the need for registration of all types of media. This has been deleted and what remains is a business registration, which is not specific for just media but related to business activity. Article 5 read together with the defini-

tions indicates that only media publication undertaken as a business activity is covered by these requirements, and the requirements are in line with best international practice. Paragraph 4 of Article 5 stipulates that the competent regulatory body, the Agency for Audio and Audiovisual Media Services, shall publish a list of media publishers on its website. This is understood to be the list they obtain from the business registry with no additional information or requirements for media publishers to provide any additional information. Thus there is no objection to such a list. The only question on Article 5 is a legislation-technical question related to paragraph 6 of Article 5: if this Law can obligate the Central Registry in this manner?

Given the discussion on what has to be in law and what can remain in other acts in the national system, the previous comments made on excess of detail (e.g. on editorial boards) can be withdrawn and there are no other objections to these provisions. The only question is on paragraph 3 of Article 10 and the reference to respecting the “professional rules of journalism according to the Law on Civil Liability for Insult and Defamation” as the professional rules should have a wider application than just in relation to possible insult and defamation.

Article 13 is not clear on a couple of points. The editor-in-chief is always ultimately responsible which makes paragraph 2 unclear and paragraph 3 mentions a possibility of indemnity without saying according to which law (with no more detail in this Law). The suggestion would be to strike out all of Article 13 and leave this to contractual relations and professional standards. The suggestion to delete this Article was made in the first report and this suggestion still remains.

As for the information requirements in Article 15, this is in line with international practice but it is worth stressing that it is important that the regulatory body, when making its form, takes into account modern means of providing data and follows the principle of proportionality in its requirements.

On the right of reply (Article 17), the linking of this important principle to the Law on Civil Liability and Defamation is unfortunate (as was said in the initial report) as this right should have a wider application as a first means of redress, normally without need to resort to any lawsuit. It would be better to reformulate the Article to show that the right of reply is also an independent right, not just in cases falling under the Law on Civil Liability and Defamation.

The regulatory body, the Agency for Audio and Audiovisual Media Services, is given a supervisory function over some of the obligations in the Law (as per Article 18). The provisions this applies to are not considered excessive. At the same time, it may be pointed out that in many countries with a free media there is no regulatory body with competence over printed media (and electronic publications) but this is left only to self-regulation or other general organs (police, courts, consumer and competition protection agencies, etc.). Only audiovisual media is handled by the regulator. This does

however vary between countries and provided the Agency interprets its role strictly, the proposed situation is acceptable from the viewpoint of freedom of the media. It is essential that the supervision is restricted to the matters in the Articles listed in Article 18, which includes no possibility for content control. This – albeit limited – role for the Agency in relation to other media than audiovisual is necessary, could however be considered as there is a risk of the perception that the Agency has excessive powers also over printed and audiovisual media.

In the penalty provisions, it would be better to include words like “up to” 2%, up to 3000 Euro and similar, to give the Agency discretion to also give lower fines, for first offences of a less serious nature. It is also presumed they can always decide to start with a warning (for example on violations of Article 6 on protections of minors a warning may often be enough to improve future behaviour) although this is not clear from the provisions. Also, it is not clear if always both the legal person and the authorised physical person (see paragraph 2 of Article 19 for example) shall be fined and in that case why? This in most cases would be excessive. As has been stated before, sanctions should always be applied in a gradual manner – starting with a warning and moving on to more serious sanctions. When discussed in the meeting, there was agreement on this point but in the law it still remains unclear. Article 23 of the Audiovisual Law mentions different possible sanctions, but apart from this in the two laws the situation remains somewhat unclear – even more so actually with these absolute numbers in this Law. This would be an area where re-drafting to make the step-by-step implementation coupled with clear proportionality of the sanctions would be valuable.

### **Law on Audio and Audiovisual Media Services**

The Audiovisual Law largely follows the provisions in the Audiovisual Media Services Directive (AVMSD), for example in the definitions, which is good. Some adjustments have been made in this new version, partly translation issues. The Law is long and detailed, but as mentioned above it is a feature of Macedonian legal drafting style to have in a law some elements that in many countries can be in secondary legal acts. This includes for example some operating principles of the Agency, but as the content of the provisions is good, this style of legal drafting is also acceptable.

What needs to be looked at critically by the drafters is if all provisions incorporated fully suit also a non-EU member. It appears as if sometimes the adoption of provisions of the AVMSD results in the matter being a bit unclear for non-EU countries. This applies to the definition of European works (is this actually already of relevance for this country?) as well as to e.g. Article 45 paragraph 2 and 3.

As to the competence of the Agency (Article 6) and its duties (Article 18) it may be good to add the words “...or any other Law” to the last point, as also the Media Law gives some tasks to the Agency. The remuneration of the members of the Council still appears rather high, as pointed out earlier.



The right to nominate Council members was a major topic of discussions in the meeting between the OSCE experts and the relevant officials. Some amendments have been made, to have a more diverse set of nominators, including the Bar Association and the Interuniversity Conference. The change is positive. There is no one formula for how to find potential members or what organisations should have the right to nominate. What is important is that there is a real possibility as well as a perception that members may represent different interests. In addition to the nomination process (which includes an open call for candidates), requirements are made on the members. In total, the proposed system is acceptable. The actual functioning of the process is however not clear, as it is not said how many possible candidates each nominator should propose to be selected from. As the nominators propose and the Committee for Elections and Appointments of the Assembly compiles the proposal for the Assembly, there must be more than seven persons for the Committee and the Assembly to select between, or otherwise they can just rubber-stamp the names of the nominators or if they do not accept a name, the process fails. The Law and/or more detailed rules for the process in some other form should clarify that each nominator proposes two or three names for each “place” on the Council they have the right to nominate for, from which names the Committee for Elections makes a choice and the Assembly selects. Details of the process can be in some other act, but given the amount of detail generally in the Law, some reference to the process should be made in the Law.

The term of the members is seven years without possibility for re-appointment and there is no staggering of the appointment process. Previous suggestions in this respect have not been adopted, but it can be stressed that such suggestions are not obligatory and the current process is not contrary to international practice. However, this reviewer would still suggest to limit the period of some of the initial members so that in future there are partial replacements of the members (maybe first after five years) rather than a full change of the entire body at the same time.

A concern voiced in the earlier reports was that the Agency would have powers of control also over printed and electronic media, which should not be the case. This is mentioned above in the comments on the Media Law. However, the new Article on administrative supervision in this Law appears to give excessive powers of supervision over all media. The rules on monitoring and supervision have been changed. In many ways the changes are improvements as it is now more clear that what is intended is the kind of monitoring that is in line with international practice, which is moving toward more complaints-based monitoring. However the Article 29 on administrative supervision gives rise to some concern, as it is not clear what kind of supervision that can be included here and as it applies to media publishers it includes also printed and electronic publications. Such media should (as mentioned above) only be subject to very minimal oversight and not to any supervision that can be perceived as having a chilling effect on free media content. Although there is nothing here indicating any content supervision, the provision could still have a chilling effect if media publishers perceive this supervision as an intrusion in their freedom. The Article could most prob-

ably be deleted without depriving the Agency of the limited possibilities for control that it should have (and that could follow from other provisions anyway, linked to the special situations where it should perform certain control, see above under the Media Law) or otherwise be redrafted to be very clear on the limits of any supervision.

The reasons for the rather long and complex ownership restriction provisions were discussed at the meeting and although they are indeed complicated to read, there are no objections to the substance of the (unchanged) provisions. Provisions on jurisdiction for audiovisual communications, on commercial communications etc. are taken from AVMSD and there are no comments to these provisions. As for previously made comments on the complexity and amount of information required, which is not conducive to introduction of e-governance, this comment remains but it is accepted that the requirements made mainly follow from other existing legislation in former Yugoslav Republic of Macedonia and this Law alone cannot change such requirements, but this is something that gradually and generally will hopefully be simplified in the country. (This refers to for example requirements of notarised documents in Articles 73 and 76 and similar elsewhere). In substance the provisions on licensing are in line with best international practice.

The proportion of Macedonian works remains high (Article 92), which was explained as a cultural policy choice linked to means of financing. A small remark to this is just that such provisions will need revision if/when former Yugoslav Republic of Macedonia joins the EU.

Provisions on the public service broadcaster are in general good and in line with international standards. (The numbering of paragraphs in Article 113 in the translated version is wrong). The nomination of candidates is not changed substantially; attempts are made to introduce different viewpoints and organisations. As said above, there are no generally accepted formulas and this system appears appropriate. The same comments as above on the Agency apply as far as the procedure is concerned and number of nominated persons.

The question of funding the Agency from the broadcasting fee was discussed at some length at the meeting. There is not one international model in this respect, as is shown by different views of different international experts, so the unchanged provisions in the Law do not violate any international principles. As for the penalty provisions, the same comments as to the Media Law apply on the double fine for the legal and physical person, although here in the fines there is more room for choice on the size of fines for legal persons, which is good.

## КОММЕНТАРИЙ К ЗАКОНУ РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН «О периодической печати и других средствах массовой информации»

Подготовлен Еленой Шерстобоевой, кандидатом филологических наук, доцентом департамента «Медиапроизводство и креативные индустрии» факультета медиакоммуникаций Национального Исследовательского Университета «Высшая Школа Экономики».

2013

Данный комментарий, подготовленный по заказу Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, содержит анализ Закона Республики Таджикистан «О периодической печати и других средствах массовой информации». Рассмотрев представленный Закон в контексте Конституции и действующего законодательства Таджикистана, а также международных норм о свободе выражения мнения, эксперт пришёл к следующему заключению.

### КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ КОММЕНТАРИЯ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

Независимые и плюралистичные СМИ играют исключительную роль в построении и развитии демократического общества и государства. Именно при помощи таких СМИ реализуются ключевые права и свободы человека, гарантированные важнейшими документами Организации Объединённых Наций и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, согласие с которыми выразил Таджикистан.

Анализируемый Закон Республики Таджикистан №961 «О периодической печати и других средствах массовой информации» (далее - Закон) принят 19 марта 2013 года. В соответствии со статьёй 35 он заменяет ранее действующий Закон Республики Таджикистан №199 «О печати и других средствах массовой информации» (далее – Закон «О печати...») от 14 декабря 1990 года.

Важно отметить, что в июне 2012 года экспертом был представлен комментарий к Законопроекту «О средствах массовой информации» (далее - Законопроект), положенному в основу анализируемого Закона. В указанном комментарии отмечались основные достоинства и недостатки Законопроекта, а также содержались основные рекомендации с целью приближения текста Законопроекта к международным стандартам в области свободы выражения мнений.

Эксперт с удовлетворением отмечает, что некоторые рекомендации были учтены, однако ряд положений Закона по-прежнему рекомендуется доработать.

В первую очередь важно отметить те **несомненные достоинства**, которые были закреплены в ранее действующем Законе «О печати...» и отражены в новом

Законе:

- **Международные договоры**, признанные Таджикистаном, провозглашаются основой массово-информационного законодательства Республики Таджикистан (статья 2 нового Закона и статья 7 ранее действовавшего Закона «О печати...»);
- Подтверждается **свобода периодической печати и других СМИ** (пункт 1 статьи 3 Закона и статья 2 Закона «О печати...»);
- Подтверждается **запрет на цензуру и преследование за критику** (пункт 4 статьи 3 нового Закона, статья 2 Закона «О печати...»);
- Закон в пункте 5 статьи 3 подтверждает **запрет на монополизацию СМИ**, предусмотренный ранее статьей 8 Закона «О печати...»;
- Сфера действия Закона **не распространяется** на регулирование Интернета;
- Подтверждён принцип **профессиональной независимости** редакции СМИ и признаётся важная роль **главного редактора** как руководителя деятельности СМИ (пункт 3 статьи 9 Закона, статья 16 Закона «О печати...»);
- Подтверждается, что указанный в Законе перечень прав журналистов **не является исчерпывающим** (статья 28 Закона и статья 31 Закона «О печати»);
- Предусматривается положение о реализации **права граждан на получение информации** о деятельности государственных органов и их должностных лиц **посредством СМИ** (пункт 1 статьи 23 Закона, статья 27 Закона «О печати...»);
- Регламентируются **основания освобождения от ответственности журналистов и главного редактора** за распространение не соответствующих действительности сведений (статья 34 Закона, статья 35 Закона «О печати»);

Приветствуются **позитивные изменения**, которые впервые отразились в Законопроекте и подтверждены в новом Законе:

- *«Право свободно добывать, получать и распространять информацию, выражать свои убеждения, распространять их в периодической печати и других СМИ»* закрепляется за **каждым** человеком (пункт 2 статьи 3 Закона);
- Предпринимается важная попытка раскрыть понятие «**цензура**», прямо запрещается **предварительная цензура** (статья 1 Закона);
- Вводится норма о **государственной поддержке СМИ** (статья 5 Закона, статья 5 Законопроекта);
- Расширяется **понятие журналиста** в сравнении со статьей 30 Закона «О печати...». Под журналистом впервые понимается не только лицо, связанное с редакцией трудовым договором или другими договорными отношениями, но и **член профессионального союза журналистов** (статья

1 Закона);

- Расширяется **перечень прав журналиста** (в статье 28 Закона по сравнению с статьёй 31 Закона «О печати...»), а также **перечень мест**, которые может посещать журналист в силу своей профессиональной деятельности;
- Предпринимается важная попытка установления **механизма реализации права на доступ к информации**, включающая конкретные **сроки** её предоставления;
- Детализируются положения, гарантирующие **право граждан на опровержение и на ответ в СМИ**, а также предпринимается попытка их сущностного разграничения (статьи 18-21 Закона, статья 24 Закона «О печати...»);
- Существенно сокращается перечень **оснований ответственности для журналистов и редакций СМИ** (статья 6 Закона, статьи 22, 34, 37 Закона «О печати...»), в частности, не предусматривается ответственность<sup>1</sup> за распространение сведений, порочащих честь и достоинство Президента, а также за незаконную подготовку и распространение продукции СМИ;
- Закрепляется положение о том, что **любое нарушение свободы периодической печати и других СМИ**, в том числе, вмешательство в профессиональную деятельность редакции СМИ, незаконное приостановление и (или) прекращение её деятельности совершенное лицом или должностными лицами государственных и общественных органов является основанием для привлечения к ответственности (пункт 3 статьи 3 Закона). Закрепляются гарантии, связанные с **незаконным отказом от распространения СМИ** по политическим причинам и с **незаконной конфискацией** продукции СМИ (пункты 3-4 статьи 16).

Эксперт с удовлетворением отмечает ряд **значимых улучшений** по итогам рекомендаций, представленных в комментарии к Законопроекту:

- Уточняется, что при осуществлении цензуры требование о согласовании материалов или информации предъявляется не к СМИ (как к форме распространения массовой информации), а к **редакциям СМИ**;
- Законом не ограничивается срок действия Свидетельства о постановке СМИ на учёт. Ранее предусматривалось, что оно действительно **в течение года** (пункт 10 статьи 11 Законопроекта);
- Изъяты положения о принудительном **прекращении СМИ** (пункт 6 статьи 8 Законопроекта, статья 14 Закона «О печати...»);
- Учтена рекомендация об уточнении формулировки понятия «**информационные агентства**» (статья 1 Закона);
- Отменено положение **о передаче бесплатных контрольных и обязательных экземпляров в органы государственной власти и**

1. См. стр. 8.

**управления**, которое могло использоваться как инструмент контроля за содержанием СМИ (статья 21 Закона «О печати...», статья 16 Законопроекта);

- Существенно сужены пределы требования о распространении **СМИ обязательных официальных сообщений** (статья 22 Закона);
- Отменено положение о получении **разрешения государственного органа** для того, чтобы иметь корреспондентов в зарубежных государствах (статья 33 Закона «О печати...» и пункт 3 статьи 30 Законопроекта);
- Детализирована **обязанность государственных органов о предоставлении информации** 1) в ответ на распространение информации в СМИ, 2) в ответ на обращение редакции СМИ за информацией (статья 23 Закона);
- Учтена рекомендация о том, что официальная документация предоставляется журналисту **безвозмездно** (статья 28 Закона);
- Установлен **исчерпывающий** перечень обязанностей журналистов в соответствии с рекомендацией эксперта (статья 29 Закона);
- Закон не предусматривает обязанности **осуществлять программу деятельности СМИ, утверждаемую учредителем** (статья 32 Закона «О печати...», статья 29 Законопроекта);
- Перечень **оснований освобождения от ответственности** дополнен положением о распространении СМИ сведений, содержащихся *«в официальных выступлениях государственных должностных лиц»* (статья 34 Закона);
- Поддерживается, что Закон не относит к злоупотреблениям свободой слова **призывы к социальной вражде**, как это предусматривалось в пункте 1 статьи 6 Законопроекта.

Вместе с тем Закон не лишён недостатков, которые **рекомендуется доработать**:

- Важно закрепить **приоритет** международных договоров по отношению к национальному законодательству в соответствии со статьёй 10 Конституции Таджикистана;
- Предусмотреть **свободу форм**, в которых может распространяться информация, выражаться мнения и убеждения (пункт 2 статьи 3 Закона);
- Понятие **цензуры важно расширить**, включив в него запрет на осуществление не только предварительной, но и **последующей цензуры** и защитив от цензурных требований **любых субъектов массовой-информационной деятельности**. Рекомендуется также предусмотреть **запрет на создание и финансирование** организаций, учреждений, органов либо должностей, в задачи или функции которых входит осуществление цензуры массовой информации;
- Запреты на **монополизацию СМИ** (пункт 5 статьи 3 Закона) и на **преследование за критику** (пункт 4 статьи 3 Закона) по-прежнему остаются

декларативными. Важно сформировать механизмы, гарантирующие их реализацию на практике;

- Норма **о государственной поддержке СМИ** (статья 5 Закона) носит характер декларации. Однако её опасность состоит в том, что она может стать инструментом поддержки СМИ, лояльных к государственной власти. В этой связи мы рекомендуем создать механизм, гарантирующий равные условия получения государственной поддержки как для лояльных, так и для оппозиционно настроенных СМИ, включающий **прозрачные, открытые и плюралистичные принципы и гарантии**;
- Рекомендуется предусмотреть возможность для Интернет-ресурсов функционировать в качестве СМИ исключительно **в добровольном порядке**, чтобы редакции и журналисты новых медиа могли пользоваться равными с журналистами и редакциями традиционных СМИ правами (в частности, на доступ к информации, на аккредитацию, и т.д.) и нести равные с ними обязанности;
- Важно заменить предлагаемую новым Законом бюрократическую и непрозрачную двухступенчатую процедуру регистрации и учёта СМИ (статьи 10-12 Закона) на **прозрачную, открытую и плюралистичную уведомительную процедуру**, применимую **только к печатным СМИ** и осуществляемую независимым органом. Важно минимизировать требования, предъявляемые при создании СМИ. Рекомендуется отменить обязанность регистрации СМИ **в качестве юридических лиц** (статья 10), так как она нивелирует все гарантии относительно свободы печати и права на учреждение СМИ гражданами Таджикистана;
- Важно освободить **вещательные СМИ** от прохождения процедур регистрации и учёта, так как к ним применяется требование о лицензировании;
- Рекомендуется сформировать чёткий и оперативный механизм **обжалования отказов** в регистрации новых СМИ;
- Существенно расширить **перечень случаев распространения массовой информации без постановления на учёт** (статья 12 Закона);
- Устранить положение о ликвидации СМИ **«в соответствии с законодательством Республики Таджикистан»** (пункт 4 статьи 10 Закона). Оно нивелирует значение отмены норм о прекращении СМИ и создаёт новую опасность для ликвидации СМИ в принудительном порядке;
- Рекомендуется не ограничивать **право на учреждение СМИ**. Закон дополняет существовавшие ранее ограничения на учреждение СМИ для иностранных физических лиц и лиц без гражданства (статья 8 Закона «О печати») запретом на учреждение СМИ для иностранных юридических лиц, а также юридических лиц, уставной капитал которых состоит из более 25 процентов иностранных инвестиций (пункт 2 статьи 7 Закона);

- Важно отменить ограничение, по которому **информационными агентствами** могут признаваться только юридические лица, зарегистрированные в порядке, установленном законодательством Таджикистана (статья 1 Закона);
- Предусмотреть механизм, гарантирующий реализацию **принципа профессиональной независимости редакции СМИ**. Ряд новых положений Закона создают инструменты для чрезмерного контроля за её деятельностью не только со стороны учредителя, но и со стороны государственных органов. Важно максимально сузить полномочия и обязанности **учредителя** (пункт 1 статьи 9 Закона) с тем, чтобы не допустить возможность его вмешательства в редакционную политику. Рекомендуется отменить требования к учредителю **определять программу и основные направления деятельности СМИ, создавать редакцию и предоставлять рапорт** об изменениях в деятельности СМИ в государственные органы, а также не бюрократизировать внутриредакционную деятельность требованиями иметь документы разного рода;
- К сожалению, новый Закон отменяет ряд важнейших положений Закона «О печати...», которые были направлены на защиту принципов редакционной независимости и самостоятельности. Важно вновь предусмотреть возможность **выбора главного редактора** журналистским коллективом, как это было установлено в статье 16 Закона «О печати...». Важно усилить роль **устава редакции** как гаранта её профессиональной независимости и закрепить положение о **демократической процедуре** его принятия и внесения в него изменений, как это было предусмотрено в статье 15 Закона «О печати...»;
- По-прежнему рекомендуется предусмотреть **механизм, гарантирующий создание представительств иностранных СМИ и международных информационных агентств** (пункт 2 статьи 32);
- Рекомендуется разработать чёткий и прозрачный механизм **оперативного получения журналистами информации о деятельности государственных органов, должностных лиц и иных организаций** (статьи 23-24 Закона). С этой целью важно расширить объем прав журналистов, а также предусмотреть, чтобы права и гарантии, связанные с доступом к информации, распространялись не на СМИ, а на **журналистов**. Требования о предъявлении **журналистского свидетельства** и оформлении **журналистской заявки** важно отменить. Важно предусмотреть право журналистов на распространение информации, полученной путём **скрытой записи**, с учётом критерия общественного интереса и гарантий неприкосновенности частной жизни;
- Рекомендуется существенно доработать положения **об отсрочке и отказах в предоставлении информации** (статья 24 Закона). Важно



создать открытый механизм их оперативного обжалования, а также сформулировать чёткий перечень **сведений с ограниченным доступом** в соответствии с международными стандартами и с учётом критерия общественного интереса. Рекомендуется прямо закрепить обязанность предоставлять документ, содержащий ограниченные сведения, **в той части, в которой он их не содержит**;

- Положения о **защите источника информации** (статья 27, а также статья 26 Закона) рекомендуется существенно доработать исходя из того, что сохранение источника информации является важнейшим **правом журналиста**. Раскрытие источника допустимо только в исключительных случаях, которые важно отразить в Законе;
- Крайне важно доработать **понятие аккредитации** (статья 1 Закона) и установить в Законе **механизм для реализации** журналистами, в том числе, иностранными, данного права на практике (статья 30 Закона). Важно, чтобы **критерии и гарантии** получения аккредитации были чёткими, прозрачными и плюралистичными и предусматривали **возможность оперативного обжалования отказов** в аккредитации;
- Важно исключить из перечня **обязанностей журналиста** (статья 29 Закона) согласование интервью с его источником, а также требование о неиспользовании СМИ с целью вмешательства в личную жизнь, публикации заведомо ложной информации, оскорбляющей и оговаривающей информации, а также информации, унижающей честь, достоинство и деловую репутацию физических и юридических лиц;
- Рекомендуется ввести понятие **«общественного интереса»** и предусмотреть механизм его учёта при квалификации требований о предоставлении журналистам информации о деятельности органов государственной власти, а также при квалификации диффамационных дел с участием журналистов и редакций СМИ.
- Важно чётко сформулировать понятия **«мнения»** и **«сведения»**, попытка определить которые была предпринята в Законопроекте (статья 1), а также уточнить термин **«убеждения»** (статья 1 Закона) с тем, чтобы **не допустить предъявления требований об опровержении мнений и убеждений**. Также рекомендуется более чётко разграничить **содержание и порядок реализации права на ответ и права на опровержение в СМИ** (статьи 1, 18-21 Закона);
- Крайне важно **декриминализовать диффамационные положения**, устанавливающие ответственность за распространение сведений, порочащих честь и достоинство Президента, так как они могут применяться для подавления критических высказываний и способствовать самоцензуре журналистов;
- Рекомендуется существенно расширить **перечень случаев освобождения от ответственности** для главного редактора и

журналиста, а также закрепить применение данного положения не только при распространении недостоверных сведений, но и в других случаях **в соответствии с основаниями наступления ответственности, регламентированными Законом;**

- Положения о недопущении **нарушения свободы периодической печати и других СМИ** (пункт 3 статьи 3 Закона), а также о незаконном отказе от распространения СМИ и незаконной конфискации продукции СМИ (пункты 3-4 статьи 16) не могут оставаться декларативными. Рекомендуется сформировать **чёткий механизм их применения** на практике, закрепив соответствующие степени общественной опасности **санкции** в законодательстве;
- Рекомендуется значительно пересмотреть формулировки и перечень нарушений, относимых Законом к **злоупотреблениям свободой слова** (статья 6 Закона), а также сформировать чёткий механизм установления справедливой ответственности и гарантий защиты от квалификации как злоупотребления свободой слова критических высказываний;
- Важно предусмотреть, что **ответственность за разглашение государственной и иной охраняемой законом тайны** несет исключительно то лицо, которое давало обязательство о ее неразглашении и было ознакомлено с такими сведениями в результате специально оформленной процедуры.

Более подробно все вышеуказанные выводы и рекомендации рассматриваются во второй части настоящего Комментария.

## СОДЕРЖАНИЕ

### ВВЕДЕНИЕ

#### I. МЕЖДУНАРОДНЫЕ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ

#### II. АНАЛИЗ ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН «О ПЕРИОДИЧЕСКОЙ ПЕЧАТИ И ДРУГИХ СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ»

- 2.1. Сфера действия Закона и основные гарантии
- 2.2. Необходимость регистрации СМИ
- 2.3. Правовые основы деятельности редакций СМИ
- 2.4. Права и обязанности журналистов
- 2.5. Право на опровержение и на ответ в СМИ
- 2.6. Ответственность за нарушение законодательства о СМИ

## **ВВЕДЕНИЕ**

Данный комментарий и рекомендации были подготовлены Еленой Шерстобоевой по заказу Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ. Е.А. Шерстобоева является кандидатом филологических наук, доцентом департамента «Медиапроизводство и креативные индустрии» факультета медиакоммуникаций Национального Исследовательского Университета «Высшая Школа Экономики».

В Комментарии рассматриваются положения Закона Республики Таджикистан ««О периодической печати и других средствах массовой информации» и предлагаются рекомендации с тем, чтобы привести Закон в соответствие с международными стандартами в отношении свободы выражения мнения.

Раздел 1 настоящего Комментария посвящён обзору международных стандартов в области свободы выражения мнений и свободы СМИ, с которыми Таджикистан выразил согласие. Данные стандарты отражены во Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ), Международном пакте о гражданских и политических правах (МПГПП), а также соглашениях в рамках ОБСЕ. В раздел 1 также включен обзор конституционных положений Таджикистана, важных для реализации свободы выражения мнений.

Непосредственно текст Закона анализируется в разделе 2 в контексте международных стандартов. Анализ включает в себя рекомендации для приведения положений Закона в соответствие с данными стандартами. Отдельно рассматриваются следующие аспекты: сфера действия Законопроекта и основные гарантии в сфере массовой информации; необходимость регистрации СМИ; правовые основы деятельности редакций; права и обязанности журналистов; право на ответ и на опровержение в СМИ; ответственность за нарушение законодательства о СМИ.

## **I. МЕЖДУНАРОДНЫЕ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ**

### **1.1. Значение свободы выражения мнения**

Свобода выражения мнения исключительно важна для установления и развития демократического государства и гражданского общества. Право на свободу выражения мнения входит в корпус важнейших прав человека, являясь при этом ключевым и необходимым условием эффективной реализации других прав.

Первым и основным документом в области прав человека является Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ), принятая в 1948 году Генеральной Ассамблеей Организации Объединённых Наций (ООН). Статья 19 ВДПЧ торжественно гласит:

*«Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное*

*выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ»<sup>2</sup>.*

Таджикистан признан полноправным членом международного сообщества и участником ООН и Организации по Безопасности и Сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). В этой связи он принял на себя равные для всех государств-участников обязательства о соблюдении международных обязательств, признанных данными организациями.

Данные устремления отражены в Конституции Таджикистана, которая прямо признаёт приоритет международного права и расценивает международные документы как неотъемлемую часть правовой системы государства. В абзаце 3 статьи 10 Конституция Таджикистана гласит:

*«Международно-правовые акты, признанные Таджикистаном, являются составной частью правовой системы республики. В случае несоответствия законов республики признанным международно-правовым актам применяются нормы международно-правовых актов».*

Важность международных норм для охраны и регламентации основных прав и свобод человека подтверждается в абзаце 1-2 статьи 14 Конституции Таджикистана:

*«Права и свободы человека и гражданина регулируются и охраняются Конституцией, законами республики, признанными Таджикистаном международно-правовыми актами».*

Таджикистан является участником Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) с 1999 года. МПГПП призван конкретизировать базовые положения ВДПЧ. Данный документ обладает обязательной юридической силой для всех государств-участников ООН. Право на свободу выражения мнения гарантируется статьей 19 МПГПП в следующей формулировке:

*«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»<sup>3</sup>.*

2. Резолюция 217А (III) Генеральной Ассамблеи ООН. Принята 10 декабря 1948 года. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.un.org/russian/document/declarat/declhr.htm>

3. Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI)

Таджикистан согласился с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, пункт 4 статьи 15 которого гласит:

*«Участвующие в настоящем Пакте государства признают пользу, извлекаемую из поощрения и развития международных контактов и сотрудничества в научной и культурной областях»<sup>4</sup>.*

Право на свободу выражения мнения непосредственно связано с правом на свободу информации, первостепенное значение которого отражено в Резолюции 59 (I), принятой на первой сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1946 году. В ней отмечается:

*«Свобода информации является фундаментальным правом человека и критерием всех остальных свобод, которым посвящена деятельность Организации Объединенных Наций»<sup>5</sup>.*

Вданной и во всех последующих резолюциях высший орган ООН понимает свободу информации исключительно как *«право повсеместно и беспрепятственно передавать и опубликовывать информационные сведения»<sup>6</sup>.*

Свобода выражения мнений и связанная с ней свобода печати гарантируется в Конституции Таджикистана (пункт 1 статьи 30) в следующей формулировке:

*«Каждому гарантируется свобода слова, печати, право на пользование средствами информации».*

Статья 5 Конституции Таджикистана провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью и гарантирует:

*«Права и свободы человека и гражданина признаются, соблюдаются и защищаются государством».*

Государство гарантирует защиту прав и свобод человека в статье 17 Конституции Таджикистана:

*«Все равны перед законом и судом. Государство гарантирует права и свободы каждого, независимо от его национальности, расы, пола, языка,*

---

Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. Вступил в силу 23 марта 1976 года. См. полный официальный текст на русск. яз. По адресу [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/racpol.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/racpol.shtml)

4. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. Вступил в силу 3 января 1976 года. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactecon.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml)

5. Резолюция A/RES/59 (I) Генеральной Ассамблеи ООН. Принята 14 декабря 1946 г. См. официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/59%28I%29>

6. См. там же

*вероисповедания, политических убеждений, образования, социального и имущественного положения».*

Безусловно, конституционные гарантии прав и свобод человека не должны носить декларативный характер. Именно поэтому статья 2 МПГПП возлагает на государства-участники обязанность «принятия таких законодательных мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте»<sup>7</sup>. Таким образом на органы государственной власти возлагаются обязанности по принятию конкретных мер и формированию эффективных механизмов для реализации признанных государствами-участниками ООН прав и свобод человека, а также ответственность за воспрепятствование их осуществлению.

Комитет ООН по правам человека, созданный в соответствии со статьёй 28 Пакта, призван контролировать исполнение МПГПП. В его состав входят восемнадцать экспертов - граждан государств-участников ООН. Данный орган анализирует и оценивает представляемые доклады государств-участников МПГПП, в которых они сообщают о конкретных принятых мерах по обеспечению на практике гарантируемых Пактом прав и о ходе реализации данных прав. Комитет ООН по правам человека принимает и рассматривает жалобы от лиц, которые заявляют о нарушениях их прав и свобод, предусмотренных МПГПП, в том числе, статьёй 19 Пакта.

Совет по правам человека ООН осуществляет мониторинг соблюдения прав человека государствами-членами ООН, в том числе, гарантированных статьёй 19 МПГПП. Данный орган учреждён в 2006 году Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН и заменяет Комиссию по правам человека, действующую с 1946 года. Совет проводит не менее трёх сессий в год и состоит из сорока семи членов, которые избираются большинством членов Генеральной Ассамблеи ООН сроком на три года путём прямого тайного голосования по региональным квотам.

Комитет ООН по правам человека придаёт важнейшее значение свободным СМИ для осуществления свободы выражения мнения и других прав человека:

*«Свободная, не подлежащая цензуре и ограничениям пресса, или другие средства информации в любом обществе являются важным элементом обеспечения свободы мнений и их выражения, а также реализации других предусмотренных Пактом прав»<sup>8</sup>.*

Свобода выражения мнений и свобода массовой информации защищаются в

7. Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. Вступил в силу 23 марта 1976 года.

8. Замечание общего порядка № 34 Комитета ООН по правам человека, 12 сентября 2011 года. Пункт 13. См. Полный текст на русск. яз. [www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR-C-GC-34\\_ru.doc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR-C-GC-34_ru.doc)

региональных системах на уровне Американской конвенции о правах человека<sup>9</sup>, Европейской конвенции о защите прав человека (ЕКПЧ)<sup>10</sup> и Африканской хартии прав человека и народов<sup>11</sup>. Данные документы не обязательны для применения Таджикистаном. Однако их важно учитывать, поскольку они также устанавливают международные стандарты в области свободы выражения мнений, гарантированной ВДПЧ, МПГПП и другими документами, признанными Таджикистаном.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) – главный документ Совета Европы. Право на свободу выражения мнения гарантируется в статье 10 ЕКПЧ:

*«Каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ»<sup>12</sup>.*

Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) создан специально для рассмотрений дел о нарушении ЕКПЧ государствами-участниками Совета Европы. ЕСПЧ определяет свободу выражения мнений как основу самореализации человека и признает важнейшую роль СМИ как «сторожевого пса общественных интересов»<sup>13</sup>, содействующую выявлению нарушений прав и свобод человека.

Право на свободу массовой информации и роль СМИ в обеспечении этого права отражено в важнейших документах ОБСЕ, с которыми Таджикистан выразил своё согласие. В Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), который является основой для всей деятельности ОБСЕ, государства-участники,

*«отмечая важное значение распространения информации из других государств- участников и лучшего ознакомления с такой информацией, подчеркивая поэтому существенную и влиятельную роль печати, радио, телевидения, кино и телеграфных агентств и журналистов, работающих в этих областях»,*

поставили своей целью:

9. Принята 22 ноября 1969 года, вступила в силу 18 июля 1978 года.

10. Принята 4 ноября 1950 года, вступила в силу 3 сентября 1953 года.

11. Принята 26 июня 1981 года, вступила в силу 21 октября 1986 года.

12. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Принята в Риме 04 ноября 1950 года. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/6AE69C60-8259-40F8-93AF-8EF6D817C710/0/RUS\\_CONV.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/6AE69C60-8259-40F8-93AF-8EF6D817C710/0/RUS_CONV.pdf).

13. См. дела «Кастеллс против Испании» (23 апреля 1992 г., п. 43); ««Обсервер» и «Гардиан» против Соединенного Королевства» (26 ноября 1991 г., п. 59) и ««Санди таймс» против Соединенного Королевства» (№ 1) (26 апреля 1979 г., п. 65).

*«облегчать более свободное и широкое распространение всех форм информации, поощрять сотрудничество в области информации и обмен информацией с другими странами и улучшать условия, в которых журналисты из одного государства- участника осуществляют свою профессиональную деятельность в другом государстве-участнике»<sup>14</sup>.*

Необходимость обеспечения свободы массовой информации выражается в таких ключевых документах ОБСЕ, как Заключительный документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ<sup>15</sup>, в Парижской хартии для новой Европы<sup>16</sup>, в документе Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ<sup>17</sup>, в документе саммита СБСЕ «На пути к подлинному партнерству в новую эпоху»<sup>18</sup>, в Декларации Стамбульского Саммита ОБСЕ<sup>19</sup>, в Астанинской юбилейной декларации<sup>20</sup> и других документах. В частности, в документе Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, государства-участники вновь подтвердили право на свободу выражения своего мнения,

*«включая право на общение и право средств информации собирать, передавать и распространять информацию, новости и мнения. Любые ограничения, касающиеся осуществления этого права, будут предусматриваться законом и соответствовать международным стандартам»<sup>21</sup>.*

## **1.2. Ограничения свободы выражения мнения**

Реализация права на свободу выражения мнения связана с особой ответственностью. Именно поэтому оно не признаётся как абсолютное и может быть ограничено. Однако такие ограничения являются исключениями, их перечень не подлежит расширительному толкованию и носит исчерпывающий характер.

14. Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хельсинки, 1 август 1975 года. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/ru/mc/39505>.

15. Копенгагенское совещание Конференции по человеческому измерению СБСЕ, июнь 1990 года. См., в частности, пункты 9.1 и 10.1. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/node/14305>.

16. Парижская хартия для новой Европы. Саммит СБСЕ, ноябрь 1990 года. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/node/39520>.

17. Документ Московского совещания Конференции ОБСЕ по человеческому измерению, октябрь 1991 года. См. Полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/node/14314>.

18. На пути к подлинному партнерству в новую эпоху. Будапештский документ СБСЕ 1994 года. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/node/39558>.

19. Декларация Стамбульского Саммита ОБСЕ, 1999 год. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/node/39573>.

20. Астанинская юбилейная декларация ОБСЕ «На пути к сообществу безопасности», 2010 год. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/ru/cio/74990>.

21. Документ Московского совещания Конференции ОБСЕ по человеческому измерению, октябрь 1991 года.



В соответствии с международными стандартами ограничения свободы выражения мнения признаются допустимыми только в том случае, если они чётко и определённо сформулированы в национальном праве, а также исключительно необходимы для достижения нижеприведённых легитимных целей, закреплённых в статье 19 (3) МПГПП:

- «а) для уважения прав и репутации других лиц;
- б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения».

Требование «необходимости» выражается в том, что оно обязательно

*«предполагает элемент соразмерности - в том смысле, что масштабы ограничений на свободу выражения мнений должны быть соразмерны ценностям, для ограждения которых вводятся эти ограничения»<sup>22</sup>.*

Таким образом, если какое-либо ограничение прав и свобод человека сформулировано в законе не достаточно чётко и может толковаться неоднозначно, а масштаб ограничений не соразмерен ценностям, на защиту которых оно направлено, то вмешательство государства в права и свободы человека и гражданина признаётся непропорциональным, на основании чего такое ограничение отменяется.

ЕКПЧ в пункте 2 статьи 10 устанавливает, что осуществление свободы выражения мнения предусматривает соответствующие обязанности и ответственность, и

*«может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья индивидов, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия»<sup>23</sup>.*

Для должного применения указанного положения ЕСПЧ использует трёхсоставный критерий, в соответствии с которым любые ограничения должны быть: (1) предусмотрены законом, (2) преследовать законную цель и (3) быть необходимыми в демократическом обществе.

---

22. См. решение Комитета ООН по правам человека по делу «Рафаэль Маркиш ди Мораиш против Анголы» № 1128/2002 от 18 апреля 2005. Пункт 6.8.

23. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Принята в Риме 04 ноября 1950 года.

Формулировка «предусмотрены законам» предусматривает, что правовые нормы должны быть доступными и точными до такой степени, чтобы любое лицо, во-первых, могло определять своё поведение в соответствии с ними, а во-вторых, могло предвидеть правовые последствия, которые предусмотрены законом за совершаемое им действие.

Требование «законной цели» означает, что ограничения должны быть направлены исключительно на защиту других важнейших прав и свобод человека. При этом степень ограничения свободы выражения мнений должна быть соизмеримой с преследуемой им целью.

Критерий «необходимости в демократическом обществе» является важнейшим для определения легитимности ограничения свободы выражения мнений. Оно не может быть расценено как необходимое лишь на том основании, что оно является полезным или разумным. Введение ограничения должно быть обусловлено его «настоятельной общественной потребностью».

В этой связи важно напомнить, что пункт 3 статьи 14 Конституции Таджикистана закрепляет исчерпывающий перечень целей, на защиту которых могут быть направлены ограничения прав и свобод человека, в том числе, ограничения права на свободу выражения мнений:

*«Ограничения прав и свобод граждан допускаются только с целью обеспечения прав и свобод других граждан, общественного порядка, защиты конституционного строя и территориальной целостности республики».*

В Совместной декларации о современных вызовах, связанных со свободой СМИ Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, Специальный докладчик Организации американских государств (ОАГ) по вопросу о свободе выражения мнений выразили особую обеспокоенность двумя главными угрозами свободе выражения мнений и свободной передаче информации и идей. Они отмечают, что данные угрозы достигли в настоящее время кризисных размеров, а именно:

*« - нападения на журналистов и других лиц, осуществляющих свое право на свободу выражения мнения (цензура путем убийства);  
- злоупотребление ограничительными законами об оскорблениях и об ответственности за клевету»<sup>24</sup>.*

24. Совместная декларация о современных вызовах, связанных со свободой СМИ Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представителя ОБСЕ по вопросу свободы СМИ, Специального докладчика ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения «О социокультурном многообразии в телерадиовещании». Принята 30 ноября 2000 года. // В сб. Совместные декларации представителей межправительственных органов

### 1.3. Регулирование деятельности СМИ

Деятельность СМИ вне зависимости от государственного или иного политического контроля является необходимой для реализации развития свободного общества и открытого государства, что многократно подчёркивалось в важнейших документах ОБСЕ. Роль законов о СМИ заключается в том, чтобы содействовать развитию и поддержке независимых и плюралистичных СМИ, информирующих общество по самым значимым вопросам. Кроме того, их успешное функционирование способно усилить подотчётность и прозрачность деятельности государственных органов, тем самым повышая уровень доверия населения к власти.

В Декларации Стамбульского саммита ОБСЕ государства-участники подтвердили обязательство

*«предпринять все необходимые меры по созданию необходимой основы для функционирования свободных и независимых средств массовой информации и беспрепятственного трансграничного и внутригосударственного потоков информации, которые мы считаем важнейшим компонентом любого демократического, свободного и открытого общества»<sup>25</sup>.*

В Душанбинской декларации о свободе СМИ прямо говорится, что

*«Опыт всех переходных процессов в 20 веке свидетельствует: без свободных и высокопрофессиональных средств массовой информации не существует реальной возможности для обеспечения демократии и верховенства закона при независимости судебной власти. В качестве государств-участников ОБСЕ Центральноазиатские страны взяли на себя обязательство поддерживать свободу средств массовой информации»<sup>26</sup>.*

**Независимые СМИ** являются свободными «от правительственного, политического или экономического контроля, а также контроля, выражающегося в зависимости от материалов и инфраструктуры, необходимых для выпуска и распространения газет, журналов и периодических изданий»<sup>27</sup>. **Плюрализм СМИ** «предполагает ликвидацию всех форм монополии и существование как можно большего числа газет, журналов и периодических

---

по защите свободы СМИ и выражения мнения. - Вена: Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, 2013. С. 26. См. полный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/ru/fom/99559>

25. Декларация Стамбульского саммита ОБСЕ, 1999 год. Пункт 26.

26. Душанбинская декларация о свободе СМИ. Принята в ходе международной конференции, организованной Представителем ОБСЕ по вопросам свободы СМИ 14-15 ноября 2000 года. Пункт 1. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/ru/fom/40289>.

27. Виндхукская декларация о содействии развитию независимой и плюралистической африканской прессы. Принята 3 мая 1991 года на 26 сессии Генеральной конференции ООН. Пункт 2. См. полный офиц. текст на русск. яз. по адресу [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/pdf/157pc61a6.pdf](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/pdf/157pc61a6.pdf).

изданий, в которых находит свое выражение максимально широкий диапазон мнений членов общины»<sup>28</sup>.

Напомним, что статья 8 Конституция Таджикистана гарантирует плюрализм в следующей формулировке:

*«В Таджикистане общественная жизнь развивается на основе политического и идеологического плюрализма».*

Важно, что в абзаце 3 статьи 30 Конституции Таджикистана прямо закрепляется запрет на цензуру и преследование за критику.

## II. АНАЛИЗ ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН «О ПЕРИОДИЧЕСКОЙ ПЕЧАТИ И ДРУГИХ СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ»

Анализируемый Закон содержит 6 глав и 36 статей. Ниже приводятся комментарии с соответствующими рекомендациями эксперта для приведения положений Закона в соответствие с международными стандартами права на свободу выражения мнений и международными обязательствами, принятыми Таджикистаном.

### 2.1. Сфера действия Закона и основные гарантии

Как следует из Преамбулы, анализируемый Закон устанавливает организационно-правовые основы деятельности периодической печати и других СМИ, государственные гарантии их свободы и регулирует отношения, связанные с ними.

Важно, что **международные договоры**, признанные Таджикистаном, по-прежнему признаются в качестве **основы** законодательства Республики Таджикистан о периодической печати и других средствах массовой информации (статья 2 нового Закона и статья 7 ранее действовавшего Закона «О печати...»). В этом контексте мы по-прежнему рекомендуем закрепить в Законе **приоритет** признанных Таджикистаном международных норм по отношению к национальному законодательству (в соответствии со статьёй 10 Конституции Таджикистана).

Приветствуется подтверждение **свободы периодической печати и других СМИ**, а также детализация связанных с ней гарантий в статье 3 нового Закона в сравнении с нормами статьи 2 Закона «О печати...».

Безусловным достоинством является то, что *«право свободно добывать, получать и распространять информацию, выразить свои убеждения, распространять их в периодической печати и других СМИ»* закрепляется за **каждым человеком**.

28. Виндхукская декларация о содействии развитию независимой и плюралистической африканской прессы. Принята 3 мая 1991 года на 26 сессии Генеральной конференции ООН. Пункт 2.

Данное положение коррелируется со положениями статьи 19 ВДПЧ и статьи 19 МПГПП. Напомним, что статья 2 Закона «О печати» признавала это право только за гражданами Республики Таджикистан.

Вместе с тем мы рекомендуем не ограничивать свободу форм, в которых может распространяться информация, а также выражаться убеждения. Напомним, что статья 2 Закона «О печати» гарантировала *«право свободно выражать свои убеждения и мнения, распространять их в любых формах»*, в то время как Закон допускает реализацию этого права только **«в формах, установленных настоящим Законом»** (пункт 2 статья 3 Закона).

Закон подтверждает **запрет на цензуру и преследование за критику** (пункт 4 статьи 3 нового Закона, статья 2 Закона «О печати»), что соотносится с абзацем 3 статьи 30 Конституции Республики Таджикистан. Достоинством нового Закона является то, что он раскрывает в статье 1 **понятие цензуры**, определяя её как *«востребование государственными органами или их должностными лицами, другими физическими и юридическими лицами, независимо от их организационно-правовой формы, от редакции СМИ предварительного согласования материалов или информации, предназначенных для печати»*. В комментарии к Законопроекту экспертом высказывались рекомендации в отношении доработки данного понятия. Рекомендация о том, что требование о согласовании материалов или информации предъявляются не к самому СМИ (как к форме распространения массовой информации), а к субъектам массовой информации, была учтена лишь частично. Справедливо, что редакции СМИ защищены от подобных требований на уровне Закона, вместе с тем мы вновь рекомендуем уточнить, что такое требование может предъявляться **к любым субъектам массово-информационной деятельности**. Кроме того, мы рекомендуем **переформулировать понятие цензуры** с тем, чтобы оно включало запрет не только на осуществление предварительной, но и **последующей цензуры**, примером которой может служить наложение запрета на распространение массовой информации. Также важно не сужать определение цензуры уточнением, что информация, которая подвергается цензуре обязательно *«предназначена для печати»*. Эксперт вновь подтверждает важность введения **запрета** на создание и финансирование организаций, учреждений, органов либо должностей, в задачи или функции которых входит осуществление цензуры массовой информации. Эксперт по-прежнему рекомендует сформировать **эффективный механизм в отношении запрета на преследование за критику**.

Важно, что Закон в пункте 5 статьи 3 подтверждает **запрет на монополизацию СМИ**, закреплённый ранее статьёй 8 Закона «О печати...». Вместе с тем Закон по-прежнему не предусматривает механизм для воплощения этого запрета на практике. Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, Специальный докладчик Организации американских

государств по вопросу о свободе выражения мнений и Специальный докладчик Африканской комиссии по правам человека и народов по вопросу о свободе выражения мнений и доступе к информации в одной из совместных деклараций, отметили, что, признавая особую важность социокультурного многообразия для демократии, необходимо установить

*«антимонопольные правила, для предотвращения необоснованной монополизации СМИ или перекрестного владения СМИ, как горизонтального, так и вертикального. Среди таких мер должны быть строгие требования к прозрачности владения СМИ на всех уровнях, а также активный мониторинг, учет монополизации в процессе лицензирования [телерадиовещания], в соответствующих случаях, предварительное уведомление о крупных предполагаемых объединениях и полномочия для предотвращения реализации таких объединений»<sup>29</sup>.*

К сожалению, декларативность свойственна и положениям статьи 5 Закона, которая вводит норму **о государственной поддержке СМИ**. Бизнес в сфере массовой информации действительно имеет особую специфику и связан с реализацией общественной потребности в её получении. Сама по себе государственная поддержка коррелируется с нормой статьи 2 МПГПП. Однако статья 5 Закона содержит лишь **перечисление форм**, в которых государство может осуществлять поддержку СМИ. Закон **не раскрывает сущность этого обязательства, основные критерии и принципы обеспечения государственной поддержки**. В связи с этим данная норма может стать инструментом поддержки лишь тех медиа, которые демонстрируют лояльное отношение к государственной власти. В целом важные положения Закона, гарантирующие поддержку СМИ государством, могут не только не улучшить, но и ухудшить условия для создания и развития независимых и плюралистичных СМИ. Например, учитывая предлагаемую Законом систему государственного учёта СМИ (см. более подробно п. 2.2 Комментария), кардинально не соответствующую международным стандартам, совершенно неясно, с какой целью и по каким принципам государственный орган учёта СМИ будет оказывать СМИ поддержку (пункт 3 статьи 11 Закона).

Мы вновь поддерживаем тот факт, что сфера действия Закона не распространяется на **регулирование Интернета**. В Декларации «Доступ к информации и новые технологии», принятой в рамках двенадцатой Центральноазиатской Конференции СМИ, организованной Представителем ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, содержится призыв к государствам

29. Совместная декларация Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представителя ОБСЕ по вопросу свободы СМИ, Специального докладчика ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения и Специального докладчика Африканской комиссии по правам человека и народов по вопросу о свободе выражения мнений и доступе к информации «О социокультурном многообразии в телерадиовещании». Принята в декабре 2007 года// В сб. Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения. С. 61.

*«воздерживаться от принятия новых законов и/или от внесения изменений в существующие законы, которые ограничивают свободный поток информации в Интернете»<sup>30</sup>.*

Вместе с тем, учитывая развитие информационно-коммуникационных технологий и возрастающую роль новых медиа в деле оперативного информирования общества по ключевым вопросам, мы по-прежнему рекомендуем предусмотреть **возможность для Интернет-ресурсов функционировать в качестве СМИ - исключительно в добровольном порядке**. Важно, чтобы редакции и журналисты новых медиа могли получить равные с журналистами и редакциями традиционных СМИ права (в частности, на доступ к информации, на аккредитацию, и т.д.), а также нести равные с ними обязанности.

Мы не возражаем, что действие настоящего Закона распространяется на вещательные СМИ, которая также регламентируется специальным **Законом Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещании»**. Тем не менее, вновь рекомендуется не создавать дополнительных препятствий для создания вещательных СМИ и однозначно освободить их от прохождения процедур регистрации и учёта, которые сами по себе являются чрезмерными (см. об этом в п. 2.2 Комментария). В Совместной декларации Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представителя ОБСЕ по вопросу свободы СМИ и Специального докладчика ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения от 18 декабря 2003 года отмечается, что

*«Системы регулирования должны учитывать принципиальные различия между печатными и вещательными СМИ и Интернетом. Вещатели не должны регистрироваться в дополнение к получению лицензии на вещание»<sup>31</sup>.*

#### **Рекомендации:**

- *Закрепить приоритет международных норм по отношению к национальному законодательству;*
- *Не ограничивать свободу форм, в которых распространяется информация, а также выражаются мнения и убеждения;*
- *Расширить и уточнить понятие цензуры в соответствии с*

30. Декларация «Доступ к информации и новые технологии». Принята в рамках двенадцатой Центральноазиатской Конференции СМИ, организованной Представителем ОБСЕ по вопросам свободы СМИ. г. Душанбе, Таджикистан, 25-26 мая 2010 года. См. текст на русск. яз. <http://www.osce.org/fom/88299>

31. Совместная декларация Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представителя ОБСЕ по вопросу свободы СМИ и Специального докладчика ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения. Принята 18 декабря 2003 года // В сб. Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения. С. 38.

*вышеизложенным;*

- *Сформировать эффективные механизмы для реализации: запрета на преследование за критику, запрета на монополизацию, принципа государственной поддержки СМИ в соответствии с вышеизложенным;*
- *Освободить вещательные СМИ от прохождения процедур регистрации и учёта;*
- *Закрепить возможность добровольного уведомления в отношении Интернет- ресурсов о том, что они намерены выступить в качестве СМИ.*

## 2.2. Необходимость регистрации СМИ

Вопросам регистрации СМИ посвящены статьи 10 – 12 Закона. В комментарии к Законопроекту эксперт выражал обеспокоенность предлагаемой системой регистрации и крайне рекомендовал заменить **разрешительный** порядок создания СМИ на **уведомительный**.

В десятой юбилейной совместной декларации «Десять основных проблем свободы выражения мнения на ближайшее десятилетие» Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, Специальный докладчик Организации американских государств по вопросу о свободе выражения мнений и Специальный докладчик Африканской комиссии по правам человека и народов по вопросу о свободе выражения мнений и доступе к информации в одной из совместных деклараций выразили озабоченность наличием *требований регистрации печатных СМИ* и назвали регистрацию не иначе как *формой государственного контроля над СМИ*<sup>32</sup>.

Эксперт с сожалением отмечает, что рекомендации относительно существенного пересмотра процедуры регистрации не были учтены. Предлагаемая новым Законом система регистрации вводит серьезные препятствия на пути создания новых СМИ, так как он предусматривает для СМИ **более сложный режим регистрации, чем для юридических лиц**. Вместо закреплённой ранее процедуры регистрации СМИ (статьи 9-15 Закона «О печати...»), которая также не соответствовала международным стандартам в области свободы массовой информации, новый Закон предлагает сложную **двухступенчатую процедуру**, которая включает в себя **государственную регистрацию в качестве юридического лица** (статья 10) и **постановку СМИ на государственный учёт** (статья 11).

32. Десятая юбилейная совместная декларация: десять основных проблем свободы выражения мнения на ближайшее десятилетие Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представителя ОБСЕ по вопросу свободы СМИ, Специального докладчика ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения и Специального докладчика Африканской комиссии по правам человека и народов по вопросу о свободе выражения мнений и доступе к информации «О социокультурном многообразии в телерадиовещании». Принята в феврале 2010 года// В сб. Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения. С. 77.



Обязанность регистрировать все вновь создаваемые СМИ в качестве юридических лиц нивелирует норму пункта 1 статьи 7 Закона о том, что право на учреждение СМИ принадлежит не только юридическим лицам, но и гражданам Таджикистана. По Закону гражданин Таджикистана, выступая в роли учредителя СМИ, в любом случае будет обязан создать юридическое лицо, что противоречит международному принципу свободы учреждения СМИ. Важно также обратить внимание на тот факт, СМИ являются формой распространения массовой информации, в то время как юридические лица выступают субъектами массово-информационных правоотношений. Таким образом, требование о регистрации формы в качестве субъекта представляется абсурдным.

Опасность предлагаемой Законом процедуры государственной регистрации СМИ в качестве юридического лица заключается и в том, что она осуществляется **государственным органом**, регистрирующим юридические лица. Таким образом, может возникнуть ситуация, при которой данный государственный орган будет произвольно отказывать в регистрации потенциально не лояльных к власти СМИ.

В Специальном докладе Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ «Регистрация СМИ в регионе ОБСЕ» от 29 марта 2006 года выявляются такие признаки **процедуры регистрации СМИ**

*«Когда по закону требуется регистрация, то обычное государственное учреждение отвечает за регистрацию печатного органа, без которой этот орган печати не может начать свою деятельность. Процедура регистрации требует, чтобы заявитель предоставил **информацию по существу** и ответил на **точно не определённое число вопросов** органа, ведущего реестр, до утверждения регистрации. За получение регистрации взимается **непропорционально высокая или точно не установленная плата**»<sup>33</sup>.*

Часть данных требований предъявляется на втором этапе создания новых СМИ, которым является **постановка на государственный учёт**. По своей сути и порядку осуществления процедура постановки СМИ на государственный учёт идентична процедуре регистрации СМИ, регламентированной статьями 9-15 Закона «О печати...». Она предполагает, что учредитель или иное лицо, уполномоченное учредителем, подаёт в государственный орган заявление о постановке СМИ на учёт и определённый набор документов. После их рассмотрения государственный орган принимает решение о том, разрешить постановку на учёт нового СМИ или отказать в ней.

И хотя мы вновь принципиально возражаем против предлагаемой системы государственной постановки новых СМИ на учёт, имеет смысл детально

33. Специальный доклад Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ «Регистрация СМИ в регионе ОБСЕ» от 29 марта 2006 года. С. 2. См. полный текст на русск. яз по адресу <http://www.osce.org/fom/24436>.

проанализировать вводимые Законом правила.

В целом процесс постановки на учёт представляет собой сложную бюрократическую и непрозрачную процедуру. Законом «О печати...» предусматривалась регистрация СМИ нотариальными конторами в месячный срок (статья 9). Новый Закон устанавливает, что эти полномочия переходят к **государственному** уполномоченному органу учёта СМИ, который определит Правительство Республики Таджикистан. Вызывает вопросы отсутствие в Законе **сроков постановки на учёт и размера регистрационного взноса**. Недопустимо, чтобы они устанавливались в произвольном порядке. **Перечень требований**, необходимых для указания в заявлении о постановке на государственный учёт СМИ (пункт 5 статьи 11) по-прежнему является **чрезмерным**. Требования об указании «целей и задач» СМИ, «тематической направленности», «территории распространения», «периодичности», «источнике финансирования», а также сведений о том, «являются ли учредитель и редакция СМИ учредителем, уполномоченным директором, издателем, распространителем в других СМИ с указанием объём вложений каждого из них в уставной капитал» могут использоваться для произвольных отказов в постановке СМИ на учёт.

Мы обращаем внимание на то, как понимается рекомендуемая нами **процедура уведомления** о создании СМИ в Специальном докладе Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ «Регистрация СМИ в регионе ОБСЕ»:

*«Термин “уведомление” описывает процедуру, с помощью которой орган печати сообщает властям о своём существовании и вносится в **национальный реестр**. Таким способом орган печати регистрируется с целью уплаты налогов и выполнения других социальных обязательств, как любое коммерческое предприятие. Указываемая в форме уведомления информация включает, например, имена владельцев предприятия, юридический адрес предприятия и другие административные сведения. Процедура проводится независимым органом, часто тем, который занимается новыми предприятиями. Оплата минимальна и предназначена только для покрытия административных затрат»<sup>34</sup>.*

Однозначно приветствуется тот факт, что были приняты во внимание рекомендации эксперта о действительности выдаваемого Свидетельства о постановке СМИ на учёт в течение одного года с момента вынесения решения (пункт 10 статьи 11 Законопроекта). Тем не менее, система государственного «переучёта» СМИ была пересмотрена лишь частично. В случае изменения сведений, указанных в заявлении, СМИ необходимо **перерегистрировать**. Само понятие и процедура «перерегистрации» Законом не раскрывается. Кроме того, Закон предусматривает, что «**в других случаях**» учредитель или редакция СМИ **обязаны в течение** одного месяца письменно оповестить орган государственного

34. Специальный доклад Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ «Регистрация СМИ в регионе ОБСЕ» от 29 марта 2006 года. С. 1-2.

учёта СМИ об изменениях. Неясность формулировки **«в других случаях»** оставляет простор для произвольных трактовок.

Поддерживается уточнение название статьи 12 Закона «Распространение СМИ без учётной регистрации» в соответствии с рекомендациями эксперта по Законопроекту. Ранее оно могло быть истолковано как требование о постановке на учет к любым субъектам, распространяющим любую информацию (не обязательно массовую).

Вместе с тем, принимая во внимание довольно узкий круг исключений, предлагаемый статьёй 12 Закона, можно заключить, что государственный учёт по-прежнему охватывает **чрезмерно широкий круг случаев распространения массовой информации**, который рекомендуется существенно расширить. Например, под действие регистрационно-учётных норм подпадают корпоративные издания предприятий и организаций, которые ранее освобождались от регистрации в силу статьи 11 Закона «О печати...». Неясно, что понимается под деятельностью, *«проводимой при помощи технических печатных средств материалов, подготовленных с помощью аудио- и аудиовизуальной аппаратуры, не предназначенных для распространения или материалов, копируемых как рукопись»*, которая не требует учётной регистрации по Закону. Печатные СМИ освобождаются от постановки на учёт в случае, если их тираж составляет менее ста экземпляров. Мы по-прежнему обращаем внимание на решение Комитет ООН по правам человека о том, что предъявление требования о регистрации органу СМИ с тиражом всего 200 экземпляров является нарушением свободы выражения мнения<sup>35</sup>.

Законодательство Таджикистана все ещё предусматривает особые, «льготные» условия для печатных изданий органов государственной власти. Официальные документы и бюллетени могут распространяться без постановки на учёт (пункт 1 статьи 12 нового Закона и статья 11 Закона «О печати...»).

Можно было бы поприветствовать изъятие из массово-информационного законодательства положения **об отказе в регистрации СМИ** (статья 12 Закона «О печати...»), однако учитывая характер процедуры создания новых СМИ, нельзя исключить возможность отказов - как в государственной регистрации СМИ в качестве юридических лиц, так и в постановке СМИ на государственный учёт. В отсутствие норм решения об отказах могут выноситься произвольно. Отрицательным фактором является и то, что система обжалования таких решений Законом не предусмотрена. Вновь рекомендуется создать **действенный, прозрачный и независимый механизм обжалований отказов**, предусматривающий конкретные сроки для его рассмотрения.

То же самое касается вопросов прекращения деятельности СМИ,

35. Дело «Лапцевич против Беларуси» (Laptsevich v. Belarus, 20 March 2000, Communication No. 780/1997).

ранее регламентированных статьей 14 Закона «О печати...». Мы поддерживаем принятие во внимание рекомендации об отмене положения, предусматривающего прекращение СМИ в случае ликвидации юридического лица - учредителя СМИ (пункт 6 статьи 8 Законопроекта), что могло бы стать одним из самых существенных достоинств Закона. Однако пункт 4 статьи 10 по-прежнему предусматривает наличие такой процедуры как **ликвидация СМИ**. В Законе не раскрываются её правовые причины, последствия и порядок. Согласно Закону, ликвидация *«осуществляется в порядке, установленном законодательством Республики Таджикистан»*, что может спровоцировать принудительное прекращение деятельности СМИ в произвольном порядке. Ранее эксперт отмечал, что такие формы, как ликвидация, приостановление или прекращение СМИ **недопустимы в демократическом государстве**.

### Рекомендации:

- *Не предъявлять требование о регистрации СМИ в качестве юридических лиц;*
- *Упразднить предлагаемую систему регистрации и учёта и сформировать **прозрачную, открытую уведомительную процедуру создания печатных СМИ**, свободную от бюрократических препятствий в соответствии с вышеизложенным. Важно сформировать механизм обжалования отказов;*
- *Пересмотреть содержание положений статьи 12 относительно освобождения от постановки на учёт в соответствии с вышеизложенным;*
- *Процедура ликвидации СМИ в принудительном порядке недопустима.*

### 2.3. Правовые основы деятельности редакций СМИ

В комментарии к Законопроекту экспертом отмечалось, что круг лиц, обладающих **правом учреждать СМИ** (пункт 2 статьи 7 Закона), существенно сужен в сравнении с ранее действующим Законом «О печати» (статья 8 Закона). В дополнение к существовавшим ограничениям на учреждение СМИ для иностранных физических лиц и лиц без гражданства, новый Закон ограничивает это право **для иностранных юридических лиц**, а также для **юридических лиц, уставной капитал которых состоит из более 25 процентов иностранных инвестиций**. Ограничения на учреждение СМИ вступают в прямое противоречие с пунктом 2 статьи 3 Закона и превращают её в декларацию. Мы вновь рекомендуем устранить все вышеуказанные ограничения на учреждение СМИ в соответствии с международными нормами, установленными в статьях 19 ВДПЧ, 2 и 19 МППГП. В этом контексте мы вновь напоминаем, что в соответствии со стандартами ОБСЕ

*«иностранная или смешанная формы собственности на все виды коммуникаций должны допускаться в соответствии с антимонопольным*

законодательством»<sup>36</sup>.

Важно, что учтена рекомендация эксперта об уточнении понятия «информационные агентства» (статья 1 Закона). Вместе с тем Закон устанавливает, что информационными агентствами могут признаваться только **юридические лица, зарегистрированные в порядке, установленном законодательством Республики Таджикистан**. Мы рекомендуем привести понятие «информационные агентства» в соответствие с положением пункта 2 статьи 3 Закона.

Однозначно приветствуется положение пункта 3 статьи 9 Закона о том, что редакция СМИ действует на основе принципа **профессиональной независимости**. Вместе с тем декларирование принципа профессиональной независимости не является достаточным для его реализации на практике.

Важно, что Закон предусматривает для редакции возможность выступать в качестве учредителя СМИ (пункт 3 статьи 9). Однозначно приветствуется определение **главного редактора** (редактора) как лица, осуществляющего руководство деятельностью СМИ и принимающего окончательное решение в отношении его выпуска (статья 1 Закона, пункт 4 статьи 9). При этом неясно, как данные полномочия редактора коррелируются с положениями пункта 1 статьи 9 Закона. Эксперт ранее обращал внимание на указанное противоречие, однако внесённые изменения не оказали положительного влияния на реализацию принципа профессиональной независимости редакции и в некоторых аспектах даже ухудшили условия для его воплощения на практике. Пункт 1 статьи 9 Закона определяет **учредителей в качестве органа управления редакцией** и вверяет им ряд обязанностей, ряд из которых вызывают серьёзные опасения. В частности, согласно Закону, учредитель обязан **«определить программу и основное направление деятельности СМИ»**. Очевидно, что редакция и главный редактор автоматически приобретают обязанность соблюдать данную программу и следовать заданным учредителем направлениям деятельности. Кроме того, мы вновь не рекомендуем включать в круг обязанностей учредителя **создание редакции СМИ**.

Роль главного редактора как руководителя редакции может стать формальной. Напомним, что статья 16 Закона «О печати...» предусматривала выбор: главный редактор мог либо назначаться учредителем, либо избираться и освобождаться в порядке, предусмотренном уставом редакции. К сожалению, рекомендации эксперта не были учтены и в Законе однозначно предусмотрена норма о том, что **главный редактор (редактор) назначается и освобождается учредителем СМИ** (пункт 4 статьи 9 Закона).

---

36. Алмаатинская декларация ОБСЕ по вопросам плюрализма СМИ и Интернета. Принята на седьмой Центральноазиатской Конференции СМИ, организованной Представителем ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, г. Алматы 14 октября 2005 года. См. полный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/ru/fom/16762>

В целом такое положение дел ставит редакцию и редактора в прямую зависимость от воли учредителя и может стать основным препятствием для реализации декларированного принципа профессиональной независимости.

Обеспокоенность вызывает обязанность учредителя *«своевременно представлять рапорт в государственный уполномоченный орган государственной регистрации юридических лиц и учёта СМИ»* не только в связи со всеми уставными изменениями, но и в связи с **организацией деятельности СМИ**. Данное положение формирует механизм чрезмерного контроля за деятельностью редакции не только со стороны учредителя, но и со стороны органов государственной власти, и способен создать благоприятную почву для цензуры медиаконтента и самоцензуры редакционных коллективов.

В целом рекомендация эксперта не предусматривать в Законе большое количество **внутриредакционных документов**, была учтена, но лишь частично. Требуемый объём документов по-прежнему нельзя назвать удовлетворительным. В Законе упоминаются следующие виды документов: учредительные документы (устав и учредительный договор, пункты 1-3 статьи 8), договор, заключаемый между учредителем и редакцией СМИ (пункт 2 статьи 9), договор или иной документ на распространение СМИ (пункт 1 статьи 16), договор между учредителем, издателем и редакцией, регламентирующий имущественные и финансовые отношения (статья 13). Подобная правовая регламентация внутриредакционных вопросов, в том числе, творческого характера, способна бюрократизировать процесс производства и выпуска СМИ. Мы вновь обращаем внимание на то, что само по себе наличие учредительных документов не способствует реализации принципа профессиональной независимости редакции СМИ.

Закон справедливо предусматривает наличие **устава редакции**. Если СМИ «организуются в форме коммерческой организации» несколькими учредителями, то между ними дополнительно заключается **учредительный договор**. Мы вновь рекомендуем устранить положение о том, что *«если СМИ является структурным подразделением юридического лица, его деятельность организуется согласно положению, утвержденному высшим органом юридического лица»* (пункт 6 статьи 8). Важно, чтобы любая редакция СМИ имела возможность руководствоваться в своей деятельности положениями устава редакции, а не устава юридического лица, который не учитывает специфики деятельности в области массовой информации.

Устав редакции призван стать гарантом профессиональной независимости редакции СМИ. **Принятие устава редакции** традиционно представляет собой демократичную процедуру, в ходе которой стороны массово-информационного процесса (учредитель, редактор и редакция) обсуждают и согласуют свои права, обязанности и полномочия. Напомним, что статья 17 Закона «О печати...» предусматривала, что *«редакционный устав СМИ принимается на общем*

*собрании журналистского коллектива редакции большинством голосов при наличии не менее двух третей её состава и утверждается учредителем».* Мы с сожалением отмечаем, что **возможность принятия устава журналистским коллективом новым Законом не предусматривается**. Согласно пункту 5 статьи 8 Закона процедура принятия устава редакции СМИ сводится к **утверждению учредителем**. В этом случае неясно, зачем Закон обязывает предусмотреть порядок его принятия в самом уставе. Закрепление в уставе положений о порядке внесения в него изменений и дополнений, равно как и ряда других положений, могли бы способствовать реализации профессиональной независимости редакции, однако в контексте предложенной процедуры его принятия они могут устанавливаться исключительно исходя из воли учредителя и без учёта мнения редакции и главного редактора.

Возможно, частично функции устава мог бы исполнять **договор, заключаемый между учредителем и редакцией СМИ** (пункт 2 статьи 9), который, призван урегулировать права и обязанности учредителя и редакции, условия подготовки и выпуска СМИ, порядок финансирования деятельности СМИ, порядок создания, производственно-трудовых и социально-бытовых условий сотрудникам редакции СМИ, а также ряд других вопросов. Однако по Закону, **редакция также удалена от обсуждения его условий**. Данный договор от имени редакции СМИ заключает главный редактор. И поскольку по Закону он назначается учредителем, вероятнее всего, договор будет заключаться в интересах учредителя.

Данные условия функционирования редакции не отвечают международным стандартам. В этой связи важно обратить внимание на Совместную декларацию «Три вызова свободе СМИ в новом столетии». В ней Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представитель ОБСЕ по вопросу свободы СМИ и Специальный докладчик ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения призвали

*«владельцев СМИ и журналистов заключить соглашения, гарантирующие редакционную независимость СМИ. Соображения коммерческого характера не должны оказывать особого влияния на содержание программ»<sup>37</sup>.*

Неясно, с какой целью Закон вводит такой орган как **редакционная коллегия** (пункт 5 статьи 9), которая не определяется в Законе. Она организуется согласно порядку, предусмотренному уставом СМИ, а главный редактор выступает в роли её председателя.

---

37. Совместная декларация «Три вызова свободе СМИ в новом столетии» Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представителя ОБСЕ по вопросу свободы СМИ и Специального докладчика ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения. Принята в ноябре 2001 года. // В сб. Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения. С. 31.

Также нет ясности в Законе относительно правового статуса издателя. В статье 1 Закона редакция определена как «*юридические и физические лица, либо их организации, **осуществляющие выпуск СМИ***», а под издателем понимается «*физическое и (и) юридическое лицо, **осуществляющее выпуск периодического издания***» (в том числе выполняющее организационные, финансово-технические, технологические и другие условия по обеспечению его выпуска). Сравнительный анализ двух указанных понятий позволяет заключить, что Закон фактически не разделяет понятия издателя и редакции, так как периодические издания являются по Закону СМИ.

Вместе с тем мы приветствуем, что Закон признает право выступать в качестве **редакции и издателя** за всеми лицами без ограничений (статья 1) и рекомендуем устранить противоречащее положение пункта 6 статьи 9, в котором право быть издателями СМИ признаётся только за учредителем или другим **юридическим лицом**, осуществляющим материально-техническое обеспечение СМИ. Мы однозначно поддерживаем, что право на распространение продукции СМИ принадлежит непосредственно его **редакции или физическим, а также юридическим лицам** без ограничений (пункт 1 статьи 16, статья 1).

Мы однозначно поддерживаем тот факт, что рекомендация о передаче **бесплатных обязательных экземпляров в органы государственной власти** устранена из Законопроекта (в Законе «О печати» этому вопросу была посвящена статья 21), поскольку данное требование могло использоваться как инструмент контроля за содержанием СМИ.

Также принята во внимание рекомендация в отношении требования **об официальных сообщениях** (статья 23 Законопроекта), которое могло использоваться с целью принуждения СМИ к распространению информации о деятельности органов государственной власти. Согласно статье 22 Закона, это требование применимо только к государственным СМИ. Требование об опубликовании в СМИ постановления суда следовало бы уточнить с той целью, что оно применимо, если такое постановление вынесено в отношении данного СМИ.

Приветствуется отмена положения (пункт 3 статьи 33 Закона «О печати» и пункт 3 статьи 30 Законопроекта) о том, что СМИ вправе иметь корреспондентов в зарубежных государствах «**с разрешения уполномоченного государственного органа**».

По-прежнему рекомендуется предусмотреть **механизм, гарантирующий создание представительств иностранных СМИ и международных информационных агентств** (пункт 2 статьи 32).



**Рекомендации:**

- *Снять все ограничения на учреждение и издание СМИ;*
- *Создать механизмы, гарантирующие реализацию принципов профессиональной независимости и самостоятельности редакции. С этой целью устранить все положения, позволяющие учредителю оказывать влияние на редакционную политику, в том числе, об определении программы и основных направлений деятельности СМИ. Предусмотреть возможность выбора главного редактора журналистским коллективом;*
- *Ввести демократическую процедуру принятия устава СМИ и усилить его роль как гаранта профессиональной независимости редакции;*
- *Качественно сократить количество внутриредакционных документов в соответствии с вышеизложенным;*
- *Уточнить понятия «издателя» и «редакции»;*
- *Предусмотреть механизм, гарантирующий создание представительств иностранных СМИ и международных информационных агентств.*

**2.4. Права и обязанности журналистов**

Справедливо, что по сравнению со статьей 30 Закона «О печати...», под журналистом понимается не только лицо, связанное с редакцией трудовым договором или другими договорными отношениями и осуществляющее деятельность согласно предоставленным ему полномочиям, но и **член профессионального союза журналистов**. Вместе с тем данный Закон предусматривает ряд прав и гарантий **только для СМИ**, ограничивая тем самым **журналистов-фрилансеров**.

Однозначно приветствуется **расширение перечня прав журналиста** в статье 28 Закона по сравнению со статьей 31 Закона «О печати...». Важно, что законодательство Таджикистана по-прежнему сохраняет перечень прав журналиста **открытым**.

Мы поддерживаем гарантию пункта 1 статьи 23 о том, что **любое лицо имеет право на получение достоверной информации через СМИ о деятельности государственных органов, организаций и их должностных лиц**. Данное положение отражает первостепенное значение права на доступ к информации в работе журналиста и редакции. Очевидно, что в отсутствие конкретного механизма для его реализации, журналист и редакция лишаются возможности осуществлять возложенные на них профессиональные обязанности, поэтому мы по-прежнему рекомендуем его доработать.

Нами приветствуется, что Законом расширяется **перечень мест**, которые может посещать журналист. Согласно статье 31 Закона «О печати...» журналист по предъявлению удостоверения имел право присутствовать только в районе

стихийных бедствий. Новый закон наделяет журналиста правом «присутствовать на специально защищаемых территориях природных катаклизмов, катастроф, территориях беспорядков и мест скопления граждан, а также в местностях, а которых объявлено чрезвычайное положение, на митингах и демонстрациях», что серьёзно улучшает условия работы журналиста. Однако это право предоставляется журналисту только **«по предъявлению журналистского свидетельства»**, понятие которого в Законе не раскрывается. Ранее эксперт уже высказывал рекомендации отменить требования о предъявлении журналистских удостоверений, поскольку журналист реализует свои права в силу профессионального журналистского статуса, а не в силу наличия у него удостоверения (или свидетельства). Недопустимо, чтобы отсутствие такого документа у журналиста повлекло за собой отказ в предоставлении информации или запрет на посещение стихийных бедствий, демонстраций или других мест, право на посещение которых не имеется у всех граждан. Кроме того, как мы уже отмечали ранее, требование иметь «журналистское свидетельство» может трактоваться слишком широко.

Нельзя назвать удачной новую формулировку ранее закреплённого в Законе «О печати...» права журналиста *«быть принятым должностным лицом в связи с осуществлением профессиональных журналистских обязанностей»*. В новом Законе оно понимается как право **«беседовать с должностными лицами»**. Сама по себе беседа не обязательно влечёт за собой предоставление журналисту требуемой информации. Кроме того, для того, чтобы реализовать право на получение информации, прежде всего, журналисту действительно важно быть принятым должностным лицом. Исходя из вышесказанного мы рекомендуем расширить **объем права на доступ к информации для журналистов**.

Мы по-прежнему рекомендуем уточнить в статье 28 Закона, что журналист имеет право на доступ к **любой информации, находящейся в распоряжении государственных органов, должностных лиц и иных организаций, если она не является охраняемой законом тайной**.

Поддерживается учёт рекомендации эксперта о внедрении права на **безвозмездное** получение информации к официальной документации, связанной с исполнением журналистами профессиональных обязанностей. Вместе с тем согласно Закону, оно может быть реализовано только **посредством журналистской заявки**, правила оформления которой в Законе отсутствуют.

Гарантии, предусмотренные пунктом 2 статьи 23 Закона (пункт 2 статьи 24 Законопроекта): *«государственные органы, организации и должностные лица передают СМИ необходимые сведения и создают условия для ознакомления с документами»*, - хотя и содержат важный посыл, нуждаются в доработке. Неясны критерии «необходимости» передачи сведений. Поскольку мы поддерживаем отсутствие требования к редакции или журналисту **обосновывать необходимость предоставления информации**, мы вновь рекомендуем закрепить это положение

в Законе. В пункте 2 статьи 23 предусматривается, что СМИ имеют право на получение сведений от государственных органов, организаций и их должностных лиц **«в порядке, установленном законодательством Республики Таджикистан»**. Поскольку Закон Республики Таджикистан «О праве на доступ к информации» не содержит таких гарантий для журналистов и редакций СМИ, **мы рекомендуем сформировать чёткий, прозрачный и своевременный механизм реализации права на доступ к информации** в анализируемом Законе. Тем более, что Закон действительно содержит ряд важных положений на этот счёт, и после доработки они способны стать гарантом реализации права на доступ к информации.

Важно, что учтён ряд рекомендаций для имплементации гарантий предоставления информации редакциям СМИ. Закон обязывает государственные органы, организации и их должностных лиц предоставлять информацию 1) в ответ на публикацию в СМИ (трансляцию) информационных, критических и аналитических материалов, 2) в ответ на обращение редакции СМИ.

Приветствуется, что Законом устанавливаются оперативные сроки предоставления информации (пункты 3-4 статьи 23). По общему правилу, государственные органы, организации и их должностные лица обязаны *«ответить на необходимую официальную информационную, критические и аналитические материалы СМИ, не требующие дополнительного изучения, в течение трех рабочих дней после обращения или публикации (трансляции) соответствующей информации»*. **Безотлагательно** предоставляется *«срочная информация, имеющая общественное значение, не входящая в перечень сведений, составляющих государственную тайну и других сведений, защищаемых законом и не требующая дополнительного изучения»*. Ответ на критический и аналитический материал, требующий дополнительного изучения, предоставляется руководителями государственных органов и организаций **в срок не более двух недель после их опубликования (трансляции)**.

Принимая во внимания все улучшения относительно реализации права на доступ к информации, мы по-прежнему рекомендуем доработать имплементируемый механизм. Мы вновь отмечаем неудовлетворительность **положений об отсрочке и отказе в предоставлении информации** (статья 24 Закона). Согласно пункту 1 статьи 24 Закона, уведомление об отказе вручается в течение трех дней после получения письменного запроса информации. Отказ в предоставлении запрашиваемой информации возможен в случае, если она содержит сведения, указанные в статье 6 анализируемого Закона. Однако указанная статья содержит перечень сведений, распространение которых квалифицируется как злоупотребление свободой слова и влечёт за собой ответственность. В том числе, она квалифицирует как злоупотребление свободой слова *«распространение сведений, содержащих государственную тайну или иную охраняемую законом информацию»*, однако **не содержит оснований для отнесения таких сведений охраняемой законом тайне**. Подобная недоработка может привести к

произвольным отказам в предоставлении информации.

При установлении перечня оснований для отнесения сведений к информации с ограниченным доступом мы рекомендуем обратить внимание на Совместную декларацию Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представителя ОБСЕ по вопросу свободы СМИ и Специального докладчика ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения от 6 декабря 2004 года. В ней чётко определяется, что исключения из права на доступ к информации

*«следует применять только тогда, когда существует риск нанесения существенного ущерба защищаемым интересам, и когда такой ущерб может быть более значительным, чем общественная заинтересованность в получении доступа к информации. Бремя доказывания того, что определенная информация подпадает под действие такой системы исключений, должно лежать на государственных органах, пытающихся отказать в доступе к такой информации»<sup>38</sup>.*

С учётом вышеизложенного мы по-прежнему рекомендуем предусмотреть **четкий, ясный, исчерпывающий перечень информации с ограниченным доступом**. При этом такие в соответствии с международными стандартами рекомендуется установить исходя из критериев соразмерности цели и необходимости в демократическом обществе. Вновь рекомендуется предусмотреть обязанность предоставления журналистам документов в той части, в которой они не содержат секретную информацию.

Справедливо, что Законом предусматривается требование вручить уведомление об отсрочке заявителю **в течение трех дней после** получения письменного запроса информации, **с указанием причины отсрочки и срока предоставления информации**. Мы рекомендуем дополнить нормы об уведомлениях об отказах или отсрочке требованием указывать Ф.И.О. и должность лица, вынесшего такое решение. В противном случае неясно, как журналист сможет обращаться в вышестоящий орган. Важно также предусмотреть в Законе максимальный срок, в течение которого информация будет предоставлена журналисту.

В целом мы вновь рекомендуем установить **прозрачные критерии**, на основании которых отсрочка и отказ в предоставлении информации могут быть признаны легитимными. Конечно, важно, что законодатель предусматривает возможность обжаловать решение об отказе в вышестоящие органы или в суд (хотя нормы

38. Совместная декларация Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представителя ОБСЕ по вопросу свободы СМИ и Специального докладчика ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения. Принята 6 декабря 2004 года // В сб. Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения. С. 43.

пункта 5 статьи 23 и пункта 3 статьи 24 фактически дублируют друг друга), однако данная возможность не предусмотрена для обжалования решения об отсрочке в предоставлении информации. Кроме того, длительность пересмотра решения в вышестоящем органе или в суде может отрицательно сказаться на оперативности получения информации журналистами. В контексте реализации механизма обжалования мы вновь рекомендуем установить **справедливые гарантии и оперативный порядок обжалования**. Мы по-прежнему рекомендуем сформировать специализированный орган, который будет стоять на защите права общества на информацию<sup>39</sup> или институт Омбудсмана. В их задачи может входить, в том числе, максимально оперативное рассмотрение решений об отказе и отсрочке в предоставлении информации журналистам.

Мы поддерживаем наличие в Законе статьи 27 «Защита источника информации». Однако регламентирование этого важнейшего права в Законе по-прежнему нельзя считать удовлетворительным. Мы вновь рекомендуем обратить внимание на то, что согласно международным стандартам сохранение в тайне источника информации является важнейшим **правом журналиста**. В этом контексте мы считаем, что новая норма пункта 1 статьи 27, освобождающая журналиста и редакцию СМИ от ответственности за разглашение источника информации, «за исключением случаев, предусмотренных законодательством Республики Таджикистан», может стать инструментом принуждения журналиста к раскрытию его конфиденциальных источников и негативно отразиться на реализации свободы массовой информации. Важно отметить, что международные стандарты действительно допускают раскрытие источника информации журналистом в крайних случаях. Оно может быть осуществлено только по решению суда и если это необходимо при расследовании тяжкого преступления, либо с целью защиты лица в уголовном судопроизводстве и при условии, что иные меры раскрытия источника исчерпаны. Статья 26 **обязывает журналиста не указывать Ф.И.О лица, предоставившего информацию с условием неразглашения его имени**, «за исключением случаев, когда этого требует суд», по-прежнему трактуя защиту источника информации как обязанность журналиста и редакции.

Мы поддерживаем гарантию, касающуюся **запрета на разглашение личности несовершеннолетнего правонарушителя** без его личного согласия и согласия его законного представителя (статья 26). Мы допускаем целесообразность отнесения к ограниченным для доступа сведениям **информации предварительного следствия** без письменного разрешения прокурора, следователя или лица, ведущего следствие (статья 26). Однако однозначный запрет на **обсуждение предварительного исхода судебного процесса** по конкретному делу, постановление по которому не вступило в законную силу (статья 26) сформулирован слишком пространно и может привести к тому, что журналисты

39. См. подробнее «Пособие по вопросам законного получения информации. Краткая версия руководства для журналистов по вопросам доступа к правительственной информации». Подготовлено организацией Access Info Europe и Союзом журналистов, пишущих о Восточной Европе. См. полный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/ru/fom/67867>

будут избегать освещения судебных дел, находящихся на рассмотрении, даже если в данном деле присутствует высокий общественный интерес, что может привести к самоцензуре.

По-прежнему рекомендуется предусмотреть положения о распространении сведений, полученных при помощи **скрытой записи**, с учётом того, чтобы они стали гарантией неприкосновенности частной жизни и при этом способствовали раскрытию общественно значимой информации, которая не может быть получена иным способом.

С удовлетворением отмечается, что рекомендация эксперта об установлении **исчерпывающего перечня обязанностей журналистов** была учтена (статья 29 Закона).

Безусловным достоинством Закона является то, что Закон не предусматривает обязанность **осуществлять программу деятельности СМИ**, с которым он состоит в трудовых отношениях, которая была установлена статьёй 32 Закона «О печати...», статьёй 29 Законопроекта и была рекомендована экспертом к отмене.

Наличие в Законе обязанности журналиста **«согласовать материал подготовленного интервью с его первоисточником»** может стать инструментом принуждений журналистов к изменению или исправлению текста со стороны лиц, предоставивших журналистам информацию.

Не ясно, что понимается под использованием СМИ с целью *«вмешаться в личную жизнь, публикации заведомо ложной информации, информации оскорбляющей, оговаривающей, унижающей честь, достоинство и репутацию физических и юридических лиц»* (абзац 8 статьи 29 Закона, пункт 2 статьи 29 Законопроекта). Неточное и пространное воспроизведение, равно как и объединение четырёх разных по своей сути и ответственности правонарушений в одной норме неоправданно и чрезмерно. Дополнительные вопросы вызывает введение обязанности не использовать СМИ с целью распространения *«оговаривающей»* информации. Данный термин является расплывчатым, не имеет правовой квалификации и может использоваться произвольно. В целом абзац 8 статьи 29 Закона крайне рекомендуется исключить.

Эксперт с сожалением констатирует, что Закон вновь не создаёт благоприятных условий для **аккредитации журналистов**, которая является неотъемлемой частью журналистской работы. Важно отметить, что осуществление права на аккредитацию журналистов является необходимым условием реализации права на доступ журналистов к информации. Нельзя назвать удачной формулировку аккредитации (статья 1 Закона). Она понимается как *«регистрация представителей средств массовой информации в государственных органах или в соответствующих организациях»*, которая, согласно Закону, осуществляется

«для доступа к информации», и для «её публикации». Такое понимание аккредитации идёт вразрез с международными стандартами в области свободы выражения мнений. Оно может использоваться в целях злоупотребления свободой массовой информации, так как позволяет трактовать аккредитацию как **разрешение** на получения доступа к определённой информации и её последующего опубликования в СМИ.

**В Специальном докладе Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ** от 25 октября 2006 года, посвященном вопросам аккредитации, критикуется неверное понимание системы аккредитации,

*«что она обладает «разрешительной» функцией – разрешительной в том смысле, что правительство или другой регуляторный орган имеет право выдать, отказать или отозвать журналистскую аккредитацию»<sup>40</sup>.*

В то время как аккредитация

*«обеспечивает журналистам доступ к ограниченным ресурсам, таким как ограниченное пространство места проведения или доступ к ограниченному времени государственных официальных лиц»<sup>41</sup>.*

Статья 30 Закона с незначительными изменениями воспроизводит текст статьи 33 Закона «О печати...». Её положения по-прежнему содержат пространные формулировки об аккредитации **«по согласованию с государственными органами и организациями»**, о праве аккредитованного журналиста принимать участие в заседаниях и других мероприятиях органов и организаций **«в соответствии с порядком, установленным законодательством Республики Таджикистан»**, а также о праве копирования документации **«по мере необходимости»**. Кроме того, статья двусмысленно предлагает СМИ аккредитовать своих представителей **«в качестве журналиста»**.

Незвизрая на подтверждение гарантий о международном сотрудничестве редакций СМИ, данную в статье 31 Закона (ранее – статьи 39-40 Закона «О печати»), Закон по-прежнему не содержит положений, гарантирующих получение **аккредитации иностранными журналистами**. Хотя с точки зрения международных стандартов желательно, чтобы она осуществлялась органом, независимым от государства, мы допускаем, что Министерство иностранных дел Республики Таджикистан вправе осуществлять полномочия в отношении аккредитации иностранных журналистов, содействуя её оперативному получению. Однако в пункте 3 статьи

40. Специальный доклад Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: Аккредитация журналистики в районе ОБСЕ. Наблюдения и рекомендации. Опубликовано 25 октября 2006 г. См. текст на русск. яз. <http://www.osce.org/node/22066>. С. 3.

41. Специальный доклад Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: Аккредитация журналистики в районе ОБСЕ. Наблюдения и рекомендации. С. 2.

32 не содержится никаких гарантий на этот счёт. В предыдущем комментарии к Законопроекту экспертом были представлены результаты анализа Положения «Об аккредитации корреспондентов средств массовой информации иностранных государств на территории Республики Таджикистан» (далее-Правила), утвержденном Постановлением Правительства Республики Таджикистан от «27» января 1995 г. № 108, которое призвано обеспечить получение аккредитации иностранными журналистами и высказывались конкретные рекомендации по его доработке, которые до настоящего момента не учтены.

В Совместной декларации Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представителя ОБСЕ по вопросу свободы СМИ и Специального докладчика ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения от 18 декабря 2003 года отмечается, что правила аккредитации

*«должны контролироваться независимым органом, и решения об аккредитации должны приниматься в рамках справедливого и прозрачного процесса на основании понятных и недискриминационных критериев, опубликованных заранее»<sup>42</sup>.*

В этом контексте мы вновь рекомендуем сформировать в анализируемом Законе полноценный **механизм для реализации права журналистов на аккредитацию, в том числе, иностранных журналистов**. В него рекомендуется включить: 1) плюралистичные, чёткие и прозрачные правила, порядок и гарантии её получения, предусматривающие равный доступ к аккредитации для всех журналистов без исключения, как лояльных по отношению к аккредитуемому органу или организации, так и критически настроенных; 2) своевременные сроки получения аккредитации; 3) обязанности аккредитуемого органа или организации извещать журналиста о мероприятиях и заседаниях, обеспечивать необходимыми материалами и создавать условия для проведения фото-, видеосъемки; 3) оперативный механизм обжалования отказа.

### Рекомендации:

- *Предусмотреть право журналистов на доступ к любой информации государственных органов, должностных лиц и иных организаций (а не только к официальным документам), если она не является охраняемой законом тайной. Установить, что документ, содержащий ограниченные сведения, предоставляется в той части, в которой он их не содержит;*

42. Совместная декларация Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представителя ОБСЕ по вопросу свободы СМИ и Специального докладчика ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения. Принята 18 декабря 2003 года // В сб. Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения. С. 39.



- *Отменить обязанности по предъявлению журналистского свидетельства, а также о согласовании интервью с интервьюируемым;*
- *Доработать механизм реализации права журналистов на получение информации, включающий чёткие и прозрачные положения об отсрочке и отказе в предоставлении информации. Предусмотреть механизм их оперативного оспаривания и соответствующую систему административных санкций за неправомерную отсрочку или отказ;*
- *Закрепить право журналистов на защиту источников информации в соответствии с вышеизложенным;*
- *Предусмотреть возможность распространения сведений, полученных путем осуществления скрытой записи;*
- *Важно предусмотреть понятие «общественного интереса»;*
- *Исключить абзац 8 статьи 29 Закона;*
- *Предусмотреть механизм обеспечения права на аккредитацию журналистов, в том числе, иностранных СМИ, включающий чёткие, прозрачные критерии аккредитации, гарантии ее получения и установить возможность своевременно оспорить отказ.*

## 2.5. Право на опровержение и на ответ в СМИ

Эксперт с удовлетворением отмечает, что Закон подтверждает право лица на опровержение и право на ответ в СМИ, при этом существенно детализируя их основания и порядок применения по сравнению со статьёй 24 Закона «О печати...».

Мы поддерживаем уточнение понятия «опровержение» в статье 1 Закона. Вместе с тем в текст пункта 1 статьи 19 Закона (ранее - пункт 1 статьи 20 Законопроекта) были внесены изменения, которые существенным образом меняют принцип применения права на опровержение. Следуя данной норме, физическое и (или) юридическое лицо вправе потребовать от редакции публикацию опровержения, если о нём в СМИ была распространена недостоверная информация **или** информация, унижающая его честь, достоинство или репутацию.

Согласно международным стандартам, **право на опровержение** применяется при распространении сведений, которые **одновременно являются и недостоверными, и порочащими** честь, достоинство или деловую репутацию лица. Если же сведения являются **недостоверными**, но при этом **не порочат честь, достоинство или деловую репутацию** лица, применяется только **право на ответ**.

Поддерживается попытка разграничить в Законе сведения и мнения, убеждения, чрезвычайно важную для квалификации диффамационных дел. В комментарии к Законопроекту мы рекомендовали уточнить данные понятия. Однако в Законе приводится лишь термин «убеждения», который по смыслу более близок понятию «мнение». Мы по-прежнему рекомендуем чётко определить данные понятия и

предусмотреть в Законе механизм, не позволяющий требовать от журналистов или редакций опровержения мнений (убеждений).

Формулировка о применении право на ответ, равно как и формулировка ответа (статья 1, статья 18 Закона) является неточной и очень широкой. Законом устанавливается, что физическое и (или) юридическое лицо вправе опубликовать ответ в СМИ, в котором опубликованы сведения, *«нарушающие его права и законные интересы»*. Традиционно право на ответ предоставляется редакцией в случае распространения **неточной или неполной информации** в СМИ, если оно повлекло неверное восприятие события или факта, ущемляющее (но не порочащее) честь, достоинство или деловую репутацию лица. Поскольку право на ответ предоставляется редакцией в случае допущения ей неточностей, а не грубых нарушений, оно реализуется **в добровольном порядке**. В этом контексте вызывает вопросы тот факт, что реализация права на ответ является **безусловной**. Согласно статье 18 Закона редакция не может отказать в его публикации и должна разместить его не позже, чем в следующем номере.

С учётом вышеизложенного мы рекомендуем пересмотреть **основания применения права на ответ и права** на опровержение с тем, чтобы данные права не могли стать почвой для злоупотреблений в адрес редакций с целью заставить их разместить определённую информацию. Мы также рекомендуем не смешивать порядок применения и права на ответ в пункте 3 статьи 19 Закона.

Мы поддерживаем требования относительно порядка и объема реализации права на опровержение в печатном СМИ, установленные пунктом 3 статьи 19 и рекомендуем предусмотреть порядок его реализации на радио и телевидении. Также рекомендуется дополнить указанные положения, опираясь на Конвенцию ООН о международном праве опровержения, которое закрепляет, что опровержение

*«может быть выпущено только в отношении информационных сообщений и не должно содержать в себе каких-либо замечаний или выражения мнения. <...> к этому коммюнике должен быть приложен дословный текст опубликованного или распространённого сообщения, а также доказательство того, что это сообщение было передано <...>»<sup>43</sup>.*

Закон справедливо вводит основания для отклонения опровержения в статье 20. Поддерживаются установление срока судебного обжалования отказа в опровержении или несоблюдения установленных сроков публикации **в один год со дня публикации статьи**. Мы рекомендуем уточнить, что речь идёт не только о публикации статей, но и о распространении информации в целом. Также важно **установить общий срок исковой давности по требованиям** о распространении

43. Конвенция ООН о международном праве опровержения A/RES/630 (VII). Принята на 403-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН 16 декабря 1952 года. См. официальный текст на рус. яз. [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/correct.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/correct.shtml)

опровержения или ответа в СМИ.

#### Рекомендации:

- *Сформулировать понятия «мнения», «сведения» и уточнить понятие «убеждения» с тем, чтобы не допустить предъявление требований об опровержении мнений или убеждений;*
- *Уточнить основания применения права на опровержение и права на ответ и закрепить реализацию права на ответ в СМИ в добровольном порядке;*
- *Уточнить порядок реализации права на ответ и на опровержение в соответствии с вышеизложенным.*

## 2.6. Ответственность за нарушение законодательства о СМИ

Экспертом вновь приветствуется значительное **сокращение перечня оснований ответственности для журналистов и редакций СМИ**. Очевидным достоинством Закона является то, что он не предусматривает ответственность за распространение сведений, порочащих честь и достоинство Президента (статья 34 Закона «О печати»).

В этом контексте вновь обращаем внимание на необходимость отмены уголовной ответственности за диффамацию, и, в особенности, за публичное оскорбление Президента Республики Таджикистан или клевету в его адрес (статья 137 Уголовного кодекса Республики Таджикистан). Напомним, что за эти правонарушения, если они совершены с использованием СМИ или сети интернет, указанная статья предусматривает минимальное наказание в виде исправительных работ на срок до двух лет и максимальное в виде лишения свободы на срок от двух до пяти лет.

Напомним, что вопросы декриминализации клеветы и оскорбления были признаны устаревшими ещё в ходе Центральноазиатской конференции по вопросам СМИ, прошедшей в сентябре 2004 года в Таджикистане. В ходе данной конференции участники приняли Душанбинскую Декларацию о клевете и свободе информации, в которой однозначно заявили, что:

*«Законы, предусматривающие уголовное и гражданское преследование журналистов за оскорбление чести и достоинства глав государств от имени третьих лиц, должны быть отменены»<sup>44</sup>.*

Мы поддерживаем отмену ответственности за незаконную подготовку и распространение продукции СМИ (статья 37 Закона «О печати...»).

44. Душанбинская декларация «О клевете и свободе информации». Принята в рамках Шестой Центральноазиатской Конференции СМИ, организованной Представителем ОБСЕ по вопросам свободы СМИ. г. Душанбе, Таджикистан, 23-24 сентября 2004 года. См. полный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/ru/fom/37744>

Приветствуется, что статья 34 Закона устанавливает случаи **освобождения от ответственности для главного редактора и журналиста за распространение сведений, не соответствующих действительности**. Мы по-прежнему рекомендуем дополнить перечень субъектов, освобождаемых от ответственности, включив в него **редакцию СМИ**. Также важно уточнить, что журналист, редактор и редакция освобождаются **за распространение любых сведений, если оно влечёт за собой ответственность по законодательству Таджикистана**.

Неясно, по какой причине в статью включено такое основание освобождения от ответственности как *опубликование сведений через печатные средства*. Данное положение может трактоваться слишком широко.

Мы приветствуем отнесение к основаниям освобождения от ответственности случай, когда *«сведения озвучены в официальных выступлениях государственных должностных лиц, в том числе членов Маджлиси Милли и депутатов Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан»* (статья 34 Закона). Однако мы рекомендуем расширить данное положение и установить освобождение от ответственности в случае **«дословного воспроизведения официальных выступлений должностных лиц организаций и общественных объединений»**, как это было предусмотрено в пункте 3 статьи 35 Закона.

Мы вновь обращаем внимание на то, что с учётом новых положений Закона, посвящённых реализации права на доступ к информации, важно закрепить освобождение от ответственности **за распространение сведений, содержащихся в ответе на обращение о предоставлении информации или в сведениях, представленных как ответ на материал, размещённый в СМИ**.

Мы поддерживаем установление обязательства при использовании материалов соблюдать законодательство Республики Таджикистан и международные правовые акты **в сфере интеллектуальной собственности**, признанные Таджикистаном (статья 14 Закона).

Однозначно поддерживается положение пункта 3 статьи 3 Закона о том, что любое **нарушение свободы периодической печати и других СМИ**, совершенное лицом или должностными лицами государственных и общественных органов является основанием для привлечения к ответственности **согласно законодательству**. В том числе, Закон справедливо относит к таким нарушениям вмешательство в профессиональную деятельность редакции средства массовой информации, незаконное приостановление и (или) прекращение её деятельности.

При этом Уголовный Кодекс Республики Таджикистан содержит ответственность только за воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналиста (статья 162), положения которой нуждаются в совершенствовании с тем, чтобы они могли применяться на практике. К сожалению, в отсутствие

реальных механизмов привлечения к ответственности за нарушение свободы периодической печати и других СМИ, мы вынуждены вновь признать столь важную норму пункта 2 статьи 3 декларацией.

Мы рекомендуем создать конкретный механизм для реализации положения о нарушении свободы периодической печати и других СМИ, которые являются преступлениями против свободы выражения мнения. Мы крайне рекомендуем обратить внимание на текст Совместной Декларации трёх специальных докладчиков по вопросам свободы убеждений и их выражения – ООН, ОАГ и Африканской комиссии по правам человека и народов, а также Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ «О преступлениях против свободы выражения мнения». В частности, в ней говорится, что:

*«преступления против свободы выражения мнения должны быть признаны уголовным законодательством особой категорией преступлений либо в прямой форме, либо в качествеотягчающего обстоятельства, влекущего за собой более суровое наказание за данный вид преступлений, учитывая их серьезность; в отношении преступлений против свободы выражения мнения и преступлений связанных с препятствованием правосудию в связи с этими преступлениями, должен применяться неограниченный или увеличенный срок давности»*

45

Мы поддерживаем закрепление гарантий, связанных с распространением продукции СМИ, а именно запрет на препятствие в распространении и конфискацию (кроме как по постановлению суда), а также запрет на отказ от распространения по «причинам, противоречащим политическим убеждениям» (пункты 3-4 статьи 16). Однако есть опасность, что данные гарантии также могут остаться декларативными.

Конфискация продукции СМИ является серьёзным ограничением свободы выражения мнений и потому его рекомендуется привести в соответствие с международными стандартами, указанными в 1 части Комментария. В противном случае оно будет являться чрезмерным. Запрет на отказ от распространения по «причинам, противоречащим политическим убеждениям» также следует детализировать с целью создания механизма, который будет обеспечивать его применение на практике. В контексте вышеуказанных важных гарантий есть и уточнение иного порядка: очевидно, что в Законе речь идёт о запрете на препятствие в распространении и конфискацию **продукции СМИ**, а также 45. Совместная Декларация Специального докладчика ООН по вопросам свободы убеждений и их выражения, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, Специального докладчика по вопросам свободы выражения мнения ОАГ и Специального докладчика по вопросам свободы выражения мнения и свободы информации Африканской комиссии по правам человека и народов «О преступлениях против свободы выражения мнения». Принята 25 июня 2012 года. // В сб. Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения. С. 100.

запрете на отказ от распространения **продукции СМИ**. Поскольку в понимании действующего Закона СМИ становится субъектом, ключевые гарантии, **связанные с распространением СМИ** (а не его продукции), могут трактоваться неверно. Мы вновь рекомендуем предусмотреть действенный механизм, реализующий запрет на воспрепятствование распространения продукции СМИ, предусматривающий также запрет на **обыск редакционных помещений** без судебного ордера.

Однозначно приветствуется, что Закон не относит к злоупотреблениям свободой слова **призывы к социальной вражде**, как это предусматривалось в пункте 1 статьи 6 Законопроекта. Мы поддерживаем, что в отличие от Законопроекта, Закон не относит к злоупотреблениям свободой слова публикацию материалов следствия или предварительного расследования и предварительное разглашение результатов конкретных дел. Вместе с тем оно отражено в статье 26 Закона и по-прежнему рекомендовано к доработке (см пункт 2.4. Комментария).

Важно подчеркнуть, что принципиальные возражения против наличия в массово-информационном законодательстве такого состава, как **злоупотребление свободой слова**, у эксперта отсутствуют. Вместе с тем, статья 6 Закона по-прежнему квалифицирует как злоупотребление свободой слова широкий круг разных по степени общественной опасности правонарушений, за совершение которых рекомендуется предусматривать принципиально разные виды ответственности.

К злоупотреблениям свободой слова Закон относит:

- распространение сведений, содержащих государственную тайну или иную охраняемую законом информацию,
- распространение информации, призывающей к насильственному свержению или изменению конституционного строя,
- распространение информации, призывающей к совершению уголовного деяния,
- распространение информации, призывающей к разжиганию расовой, национальной, местнической, религиозной, языковой ненависти,
- распространение информации, призывающей к пропаганде войны, насилия, террористической и экстремистской деятельности,
- распространение информации, призывающей к причинению вреда целостности и независимости государства,
- пропаганду и рекламу материалов и информации порнографического характера.
- нарушение принципов объективности и достоверности информации, распространяемой СМИ.

Распространение сведений, содержащих государственную тайну или иную охраняемую законом информацию, безусловно, является серьезным нарушением.

При имплементации данного состава мы рекомендуем обратить внимание на следующие аспекты международных стандартов. Во-первых, **ответственность за защиту конфиденциальной информации несут государственные органы и должностные лица, под контролем которых находится секретность данной информации.** Как следует из текста Совместной декларации Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представителя ОБСЕ по вопросу свободы СМИ и Специального докладчика ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения от 6 декабря 2004 г.,

*«Прочие лица, включая журналистов и представителей гражданского общества, ни при каких обстоятельствах не должны привлекаться к ответственности за публикацию или дальнейшее распространение этой информации, независимо от того, получили ли они эту информацию в результате утечки или нет, за исключением случаев совершения ими мошеннических действий или иного преступления для получения информации»<sup>46</sup>.*

Во-вторых, для квалификации информации как секретной важно предусмотреть **чёткие критерии**, *«чтобы предотвратить злоупотребление грифом «секретно» с целью создания препятствий к раскрытию информации, представляющей общественный интерес»<sup>47</sup>.*

Запрет на распространение **информации, призывающей к пропаганде войны, насилия, террористической и экстремистской деятельности** крайне важен в контексте соблюдения прав человека. Однако важно понимать, что посредством СМИ общество имеет право быть информированным о террористических угрозах, совершении террористических актов. Для того, чтобы запрет на призыв (подстрекательство) террористической деятельности можно было оценить как легитимный, важно, чтобы Закон понимал его как прямой призыв к совершению террористического акта, который является непосредственной причиной повышения вероятности совершения террористического акта. В Совместной декларации «Об оскорблении религий и антитеррористическом и антиэкстремистском законодательстве» Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представитель ОБСЕ по вопросу свободы СМИ, Специальный докладчик ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения и Специальный докладчик Африканской комиссии по правам человека и народов по вопросу о свободе выражения мнений и доступе к информации от 9 декабря 2008 года прямо указывается, что:

46. Совместная декларация Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представителя ОБСЕ по вопросу свободы СМИ и Специального докладчика ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения. Принята 6 декабря 2004 года // В сб. Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения. С. 44.

47. Там же.

*«Расплывчатые понятия, в частности, «оказание информационной поддержки» терроризму или экстремизму, «прославление» или «содействие распространению» терроризма или экстремизма, и простой повтор заявлений террористов, который сам по себе не является подстрекательством, не должны приводить к уголовным преследованиям»<sup>48</sup>.*

Запреты на распространение **информации, призывающей к насильственному свержению или изменению конституционного строя**, а также к **причинению вреда целостности и независимости государства** важно уточнить таким образом, чтобы исключить возможность наказания журналистов за критику государственных органов и принимаемых ими решений. Таким образом данное положение внесёт существенный вклад в формирование механизма реализации запрета **преследования за критику**, предусмотренного Законом.

Рекомендуется предусмотреть, что запрет на **распространение информации, призывающей к разжиганию расовой, национальной, местнической, религиозной, языковой ненависти**, не применим к защите убеждений, учений, идеологий, религий, символов и идей. Распространение **информации, призывающей к совершению уголовного деяния**, может трактоваться чрезмерно широко, и поэтому его рекомендуется отменить. Мы вновь рекомендуем изъять из перечня злоупотреблений свободой слова **нарушение принципов объективности и достоверности массовой информации**. Проверка достоверности информации является обязанностью журналистов по настоящему Закону. При этом само по себе требование объективности и достоверности является чрезмерным. Действуя добросовестно и профессионально, журналист, безусловно, будет проверять информацию перед её распространением. Однако даже тщательнейшая проверка фактов и источников не гарантирует её достоверность и объективность. И относить такие случаи к злоупотреблениям свободой слова не рекомендуется. Привлечение в таких ситуациях журналистов и редакции к ответственности опасно, так как может привести к их самоцензуре.

В целом мы по-прежнему рекомендуем **детальную проработку перечня нарушений, относимых к злоупотреблениям свободой слова, а также их формулировок. Крайне важно предусмотреть справедливую и прозрачную систему ответственности, а также гарантии защиты от злоупотреблений в адрес журналистов и редакций СМИ.**

48. Совместная декларация Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представителя ОБСЕ по вопросу свободы СМИ, Специального докладчика ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения и Специального докладчика Африканской комиссии по правам человека и народов по вопросу о свободе выражения мнений и доступе к информации «Об оскорблении религий и антитеррористическом и антиэкстремистском законодательстве». Принята 9 декабря 2008 года// В сб. Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения. С. 66.



**Рекомендации:**

- *Дополнить статью о случаях освобождения от ответственности за распространение информации в соответствии с изложенными рекомендациями;*
- *Предусмотреть четкий механизм для реализации положения о нарушении свободы периодической печати и других СМИ в соответствии с вышеизложенным;*
- *Пересмотреть положение о злоупотреблении свободой слова в отношении перечня нарушений и их формулировок, а также сформировать четкий механизм установления ответственности и гарантий защиты в соответствии с изложенными рекомендациями;*
- *Предусмотреть, что за разглашение государственной и иной охраняемой законом тайны ответственность несет лицо, которое давало обязательство о ее неразглашении и было ознакомлено с такими сведениями в результате специально оформленной процедуры;*
- *Декриминализовать клевету и публичное оскорбление в адрес Президента.*

## **КОММЕНТАРИЙ К ПРОЕКТУ ЗАКОНА УКРАИНЫ «Об Общественном телевидении и радиовещании Украины»**

*Подготовлено Андреем Рихтером, директором Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, доктором филологических наук*

2013

Проанализировав представленный проект Закона Украины «Об Общественном телевидении и радиовещании Украины» (далее – Законопроект) в контексте действующей Конституции, законодательства Украины, международных норм о свободе информации и стандартов общественного вещания, эксперт, подготовивший данный комментарий для Бюро Представителя Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) по вопросам свободы средств массовой информации, пришел к следующему заключению.

### **КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ КОММЕНТАРИЯ И РЕКОМЕНДАЦИЙ**

Право на свободное выражение своего мнения и право на свободу массовой информации гарантируются документами Организации Объединённых Наций и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, согласие с которыми выразила Украина.

Международный пакт о гражданских и политических правах возлагает на государства – члены ООН обязанность «принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте». Это означает, что от них требуется не только воздерживаться от нарушения прав, но и принимать позитивные меры для обеспечения уважения прав, в том числе права на свободу выражения мнения. Фактически органы власти обязаны создавать условия, в которых могут развиваться разнообразные, независимые средства массовой информации, обеспечивающие тем самым право населения на информацию. К этим условиям относится и создание общедоступного для всего населения общественного вещания.

Анализируемый Законопроект «Об Общественном телевидении и радиовещании Украины» (далее – Законопроект) был внесен Кабинетом Министров Украины и принят в первом чтении на заседании Верховной Рады 3 июля 2013 года. Он дает второе дыхание попыткам создать общественное телерадиовещание в стране, ведь в случае его принятия отменяется действующий, но нереализованный закон «О системе Общественного телевидения и радиовещания Украины» (1997).

Положительно оценивая основные положения, принципы и задачи функционирования создаваемой Национальной общественной телерадиокомпании Украины (НСТУ), систему лицензирования каналов Общественного телевидения и Общественного радиовещания, эксперт усматривает в Законопроекте определенные недостатки.

Главной опасностью представляется вероятность установления в результате принятия Законопроекта режима параллельного вещания государственного и общественного вещателей в Украине. Такая практика противоречит общеевропейским стандартам свободы выражения мнения и свободы СМИ.

Представляется противоречащим принципу независимости общественного вещания от органов государственной власти предполагаемая на практике чрезмерная зависимость НСТУ от Кабинета Министров.

С учетом лучшей практики в регионе ОБСЕ настоятельно рекомендуется пересмотреть всю систему финансирования деятельности НСТУ, четко определить его минимальный объем и предусмотреть гарантии соблюдения независимости общественного вещателя от органов государственной власти при финансировании из средств государственного бюджета. Определить возможность либо запрет размещения рекламы в программах НСТУ.

Рекомендуется предусмотреть полное следование журналистов общественного вещателя принципам профессиональной этики, что позволило бы НСТУ реально претендовать на доверие аудитории. Для более полного охвата аудитории требуется предусмотреть нормы по распространению программ Общественного телевидения и Общественного радиовещания в Интернете.

Наконец, необходимо предусмотреть в Законопроекте нормы в отношении минимальных квот для независимых от НСТУ вещателей. Коммерческие производители должны получить реальную возможность распространять собственные программы на каналах Общественного телевидения и Общественного радиовещания. Это расширит возможности для соблюдения плюрализма мнений, свободы творчества, новаторских подходов на ТВР.

Ниже приводится краткое изложение основных рекомендаций в отношении анализируемого акта:

- Исключить возможность параллельного существования государственного и общественного вещания, предусмотрев передачу Национальной общественной телерадиокомпании Украины имущества и оборудования государственных телерадиокомпаний. Определить в Законопроекте возможность и необходимость создания областных общественных телерадиокомпаний или областных филиалов НСТУ.

- С целью гарантирования независимости НСТУ от органов исполнительной власти предусмотреть, чтобы председатель Наблюдательного совета отчитывался перед Верховной Радой Украины и (или) Национальным советом по вопросам телевидения и радиовещания. Предусмотреть, чтобы устав НСТУ утверждался Верховной Радой Украины или Национальным советом по вопросам телевидения и радиовещания. Предусмотреть запрет представителям Кабинета Министров баллотироваться в председатели, заместители председателя Наблюдательного совета.
- С целью обеспечения экономической независимости НСТУ от внешних политических и коммерческих интересов необходимо пересмотреть предусмотренную в Законопроекте систему его финансирования. Уточнить параметры финансирования НСТУ из государственного бюджета, как на первые 4 года, так и на последующий период.
- С целью обеспечения финансовой независимости НСТУ от коммерческих интересов рекламодателей следует определить, возможно ли размещение рекламы на каналах вещания НСТУ. В случае утвердительного ответа на этот вопрос установить в законе соответствующие ограничения. В случае отрицательного ответа – предусмотреть соответствующую норму в Законопроекте.
- С целью успешного выполнения задач НСТУ детализировать программные обязательства Общественного телевидения и Общественного радиовещания. Указать в Законопроекте на необходимость соблюдения этических норм журналистами общественного телерадиовещания.
- С целью соблюдения плюрализма мнений предусмотреть в Законопроекте нормы в отношении размеров квот для независимых от НСТУ вещателей.
- С целью более полного охвата аудитории внести нормы, предусматривающие распространение программ НСТУ в Интернете.

Основные аспекты Законопроекта, вызывающие одобрение или беспокойство эксперта, обсуждаются более подробно ниже, после краткого обзора обязательств Украины в отношении свободы выражения мнения и свободы СМИ.

## СОДЕРЖАНИЕ

### ВВЕДЕНИЕ

#### I. МЕЖДУНАРОДНЫЕ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ

- 1.1 Признание значения свободы выражения мнения и свободы СМИ
- 1.2 Обязательства государств-участников ОБСЕ в отношении свободы выражения мнения и свободы СМИ
- 1.3 Допустимые ограничения свободы выражения мнения
- 1.4 Регулирование деятельности СМИ
- 1.5 Принципы, регулирующие деятельность общественного вещателя.

#### II. АНАЛИЗ ЗАКОНОПРОЕКТА «ОБ ОБЩЕСТВЕННОМ ТЕЛЕВИДЕНИИ И РАДИОВЕЩАНИИ УКРАИНЫ»

- 2.1. Сфера действия Законопроекта, основы создания Национальной общественной телерадиокомпании Украины
- 2.2. Органы надзора за деятельностью Национальной общественной телерадиокомпании Украины
- 2.3. Финансирование деятельности Национальной общественной телерадиокомпании Украины
- 2.4. Регулирование содержания программ общественного вещания

### ВВЕДЕНИЕ

Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации провело правовой анализ проекта Закона Украины «Об Общественном телевидении и радиовещании Украины». Данный комментарий был подготовлен директором Бюро Андреем Рихтером, доктором филологических наук и известным специалистом по праву СМИ.

Комментарий содержит анализ законопроекта «Об Общественном телевидении и радиовещании Украины» в контексте его соответствия международным стандартам права на свободное выражение мнения и свободы средств массовой информации.

Законопроект был внесен в Верховную Раду Украины Кабинетом Министров Украины 12.12.2012 (№ 1076) и включен в повестку дня 2.04.2013 (№158-VII). Закон был принят Верховной Радой в первом чтении 3 июля 2013 года<sup>1</sup>.

Раздел 1 настоящего Комментария посвящён международным обязательствам Украины в области свободы выражения мнения и свободы средств массовой информации, в нем также излагаются международные стандарты, касающиеся общественного вещания. Указанные обязательства и стандарты определены

---

1. См. официальный веб-портал Верховной Рады: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=1076&skl=8](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=1076&skl=8)

и установлены в международном праве, в том числе в Международном пакте о гражданских и политических правах, других актах ООН и связанных с ней международных организаций. Они присутствуют и в различных соглашениях в рамках ОБСЕ, одной из сторон которых является Украина; в решениях международных судов по правам человека. На них указывается также в межправительственных декларациях и в заявлениях Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ. Устанавливается сопоставимость международных норм с конституционным правом Украины по вопросам прав и свобод человека.

В разделе 2 содержится анализ основных положений законопроекта «Об Общественном телевидении и радиовещании Украины», высказываются рекомендации по его совершенствованию.

## **I. МЕЖДУНАРОДНЫЕ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ**

### **1.1. Признание значения свободы выражения мнения и свободы СМИ**

Свобода выражения мнения издавна признается одним из важнейших прав человека. Она имеет основополагающее значение для функционирования демократии, является необходимым условием осуществления других прав и сама по себе представляет неотъемлемое слагаемое человеческого достоинства.

Украина является полноправным членом международного сообщества, участником Организации Объединённых Наций (ООН), Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Совета Европы. В связи с этим она приняла на себя равновеликие для всех государств обязательства.

Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ), основной документ о правах человека, принятый Генеральной Ассамблеей Организации Объединённых Наций в 1948 году, защищает право на свободу выражения убеждений в следующей формулировке статьи 19:

«Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ»<sup>2</sup>.

Украина ратифицировала Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП)<sup>3</sup> – договор Организации Объединённых Наций, имеющий

2. Резолюция 217А (III) Генеральной Ассамблеи Организации Объединённых Наций, принята 10 декабря 1948 года. А/64, стр. 39-42. См. полный официальный текст на русском яз. на официальном сайте ООН: <http://www.un.org/russian/documen/declarat/declhr.htm>

3. Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. Вступил в силу 23 марта 1976 года. См. полный

обязательную юридическую силу. В этой связи заметим, что и МПГПП гарантирует право на выражение мнения, которое раскрывается в тексте статьи 19:

«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».

В этом контексте напоминаем, что часть 1 статьи 9 действующей Конституции Украины<sup>4</sup> торжественно заявляет:

«Действующие международные договоры, согласие на обязательность которых дано Верховной Радой Украины, являются частью национального законодательства Украины».

Для контроля за надлежащим соблюдением Международного пакта о гражданских и политических правах действует Комитет по правам человека, заседающий в Нью-Йорке и Женеве. Он состоит из экспертов и вправе рассматривать заявления от отдельных лиц, которые утверждают, что стали жертвами нарушения прав, зафиксированных в Пакте, – в том числе прав, предусмотренных статьёй 19. Этот Комитет определил:

«Право на свободу выражения мнения имеет важнейшее значение в любом демократическом обществе»<sup>5</sup>.

Свободные СМИ, как подчеркивал Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека, играют существенную роль в политическом процессе:

«[С]вободный обмен информацией и мнениями по государственным и политическим вопросам между гражданами, кандидатами и избранными представителями имеет исключительно важное значение. Это предполагает свободную печать и другие СМИ, имеющие возможность высказываться по вопросам общественной значимости без цензуры или ограничений и информировать общественное мнение»<sup>6</sup>.

---

официальный текст на русском яз. на сайте ООН: <http://www.un.org/russian/documen/convents/pactpol.htm>

4. См. официальный веб-портал Верховной Рады: <http://rada.gov.ua/uploads/documents/27396.pdf>

5. Дело «Дэ Хун Пак против Республики Кореи» (Tae-Hoon Park v. Republic of Korea, 20 October 1998, Communication No. 628/1995, para. 10.3).

6. Замечание общего порядка № 25 Комитета Организации Объединенных Наций по правам человека, 12 июля 1996 года.

Созданный для контроля за соблюдением Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод Европейский суд по правам человека указал, что «[с]вобода выражения мнения является одной из основных составляющих [демократического] общества и необходимым условием для его прогресса, а также для развития каждого человека»<sup>7</sup>. Как отмечается в этом положении, свобода выражения мнения имеет основополагающее значение как сама по себе, так и в качестве основы для всех других прав человека. Полноценная демократия возможна только в обществах, где допускается и гарантируется свободный поток информации и идей. Помимо этого, свобода выражения мнения имеет решающее значение для выявления и предания огласке нарушений этого и иных прав человека и борьбы с такими нарушениями.

Европейский суд по правам человека неизменно подчеркивает «исключительную роль прессы в правовом государстве»<sup>8</sup>. Он, в частности, отмечал:

«Свобода печати даёт общественности непревзойденный инструмент, позволяющий ей знакомиться со своими политическими лидерами и получать представление об их идеях и позициях. В частности, она позволяет политикам размышлять и высказывать свою точку зрения по вопросам, заботящим общественное мнение; таким образом, все получают возможность участвовать в свободной политической дискуссии, которая находится в самом центре концепции демократического общества»<sup>9</sup>.

В свою очередь, аналог ЕСПЧ – Межамериканский суд по правам человека – констатировал: «Именно средства массовой информации претворяют в жизнь свободу выражения мнения»<sup>10</sup>.

Европейский суд по правам человека также заявлял, что на СМИ лежит обязанность распространения информации и идей, касающихся всех сфер общественных интересов:

«Хотя пресса и не должна преступать границы, установленные для [защиты интересов, изложенных в статье 10(2)<sup>11</sup>]... на нее, тем не менее, возложена

7. Дело «Хендсайд против Соединенного Королевства» (Handyside v. the United Kingdom, 7 December 1976, Application No. 5493/72, para. 49).

8. Дело «Торгерсон против Исландии» (Thorgeirson v. Iceland, 25 June 1992, Application No. 13778/88, para. 63).

9. Дело «Кастеллс против Испании» (Castells v. Spain, 24 April 1992, Application No. 11798/85, para. 43).

10. Рекомендация «Обязательное членство в Ассоциации, предписываемое законом для занятия журналистикой» (Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism, Advisory Opinion OC-5/85 of 13 November 1985, Series A, No. 5, para. 34).

11. Статья 10 (ч. 2) гласит: «Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной



миссия по распространению информации и идей, представляющих общественный интерес; если на прессе лежит задача распространять такую информацию и идеи, то общественность, со своей стороны, имеет право на их получение. В противном случае пресса не смогла бы выполнять свою основную функцию «сторожевого пса общественных интересов»<sup>12</sup>.

О связи свободы выражения мнения и свободы и плюрализма СМИ говорит и Будапештский документ саммита Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ): «На пути к подлинному партнерству в новую эпоху» (5-6 декабря 1994 г.):

«(36) Государства-участники вновь подтверждают, что свобода выражения своего мнения является основным правом человека и одним из основополагающих элементов демократического общества. В свете этого независимость и плюрализм средств массовой информации чрезвычайно важны для свободного и открытого общества и обеспечения подотчетности органов государственного управления. Их руководящим принципом будет защита этого права»<sup>13</sup>.

В этой связи напомним, что Статья 34 Конституции Украины гласит:

«Каждому гарантируется право на свободу мысли и слова, на свободное выражение своих взглядов и убеждений.

Каждый имеет право свободно собирать, хранить, использовать и распространять информацию устно, письменно либо иным способом — по своему выбору.

Осуществление этих прав может быть ограничено законом в интересах национальной безопасности, территориальной целостности либо общественного порядка с целью предупреждения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья населения, для защиты репутации или прав других людей, для предупреждения разглашения информации, полученной конфиденциально, либо для поддержания авторитета и непредвзятости правосудия»<sup>14</sup>.

Статья 15 Конституции Украины запрещает цензуру.

---

конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия».

12. См. дело «Кастеллс против Испании» (Castells v. Spain, note 25, para. 43); «Обсервер» и «Гардиан» против Соединенного Королевства» (The Observer and Guardian v. UK, 26 November 1991, Application No. 13585/88, para. 59); и ««Санди таймс» против Соединенного Королевства (II)» (The Sunday Times v. UK (II), 26 November 1991, Application No. 13166/87, para. 65).

13. См. официальный перевод на русский язык на сайте ОБСЕ (с. 32-33): <http://www.osce.org/ru/fom/99566>

14. См. официальный веб-портал Верховной Рады: <http://rada.gov.ua/uploads/documents/27396.pdf>

Заметим, что кроме прямого запрета цензуры Конституция Украины специально не регламентирует вопросы свободы средств массовой информации.

## **1.2. Обязательства государств-участников ОБСЕ в отношении свободы выражения мнения и свободы СМИ**

Право на свободное выражение своего мнения неразрывно связано с правом на свободу массовой информации. Свобода массовой информации гарантируется различными документами ОБСЕ, с которыми выразила согласие Украина при вступлении в ОБСЕ.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе – крупнейшая региональная организация по безопасности, в состав которой входят 57 государств Европы, Азии и Северной Америки. Основываясь на Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе<sup>15</sup> (1975), организация ставит перед собой задачи вскрытия возможности возникновения конфликтов, их предотвращения, урегулирования и ликвидации последствий. К основным условиям обеспечения безопасности и решения основных задач организации относятся защита прав человека; развитие демократических институтов; мониторинг выборов.

Заключительный акт заявляет, что «государства-участники будут действовать в соответствии с целями и принципами... Всеобщей декларации прав человека»<sup>16</sup>.

Заключительный документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ<sup>17</sup> провозглашает, что «государства-участники будут уважать права человека и основные свободы, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений, для всех, без различия расы, пола, языка и религии. Они будут поощрять и развивать эффективное осуществление гражданских, политических, экономических, социальных, культурных и других прав и свобод, которые все вытекают из достоинства, присущего человеческой личности, и являются существенными для ее свободного и полного развития».

Здесь (пункт 9.1) также указывается на подтверждение государствами-участниками ОБСЕ того, что:

«каждый человек имеет право на свободу выражения своего мнения... Это право включает свободу придерживаться своего мнения и получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных властей и независимо от государственных

15. Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хельсинки, 1 август 1975 года. См. полный официальный текст на русск. яз. на: <http://www.osce.org/ru/mc/39505?download=true>

16. Часть VII Заключительного акта.

17. Копенгагенское совещание Конференции по человеческому измерению СБСЕ, июнь 1990 г. См., в частности, пункты 9.1 и 10.1. См. полный официальный текст на русск. яз. на сайте ОБСЕ: <http://www.osce.org/ru/odhr/elections/14304>

границ. Осуществление этого права может быть предметом лишь таких ограничений, которые предписаны законом и соответствуют международным стандартам»<sup>18</sup>.

В Хартии европейской безопасности ОБСЕ (1999) говорится:

«Мы вновь подтверждаем значение независимых средств массовой информации и свободных потоков информации, а также доступа общественности к информации. Мы берём на себя обязательство предпринять все необходимые меры по созданию необходимой основы для функционирования свободных и независимых средств массовой информации и беспрепятственного трансграничного и внутригосударственного потоков информации, которые мы считаем важнейшим компонентом любого демократического, свободного и открытого общества»<sup>19</sup>.

На Московском совещании Конференции СБСЕ по человеческому измерению (октябрь 1991 г.) государства-участники однозначно согласились с тем, что они

«вновь подтверждают право на свободу выражения своего мнения, включая право на общение и право средств информации собирать, передавать и распространять информацию, новости и мнения. Любые ограничения, касающиеся осуществления этого права, будут предусматриваться законом и соответствовать международным стандартам. Они признают далее, что независимые средства информации являются важнейшим условием для свободного и открытого общества и ответственных за свои действия государственных систем и играют особую роль в деле охраны прав человека и основных свобод».

Все эти и иные документы ОБСЕ составляют обязательства государств-участников, включая Украину, которым они согласились следовать добросовестно и полностью<sup>20</sup>.

### **1.3. Допустимые ограничения свободы выражения мнения**

Бесспорно, что право на свободу выражения мнений не является абсолютным: в определённых немногочисленных обстоятельствах оно может подвергаться ограничениям. Однако в силу основополагающего характера этого права ограничения должны быть точными и чётко определёнными в соответствии с принципами правового государства. Более того, ограничения должны преследовать законные цели и быть необходимым в демократическом обществе.<sup>21</sup>

18. Там же.

19. См. пункт 26 Хартии европейской безопасности, принятой на Стамбульском Саммите ОБСЕ, 1999 г. См. полный официальный текст на русск. яз. на сайте ОБСЕ: <http://www.osce.org/item/4051.html?lc=ru>

20. Астанинский заключительный документ (2 декабря 2010 г.), п. 2. Официальный текст на русском языке на сайте ОБСЕ (с. 57): <http://www.osce.org/ru/fom/99566>

21. См. п. II.26 доклада семинара экспертов СБСЕ по демократическим институтам Совету СБСЕ (Осло,

Право не может быть ограничено только из-за того, что какое-то конкретное заявление или выражение видится как оскорбительное или потому что оно подвергает сомнению признанные догмы. В связи с этим Европейский суд по правам человека подчеркнул, что такие заявления достойны защиты:

[Свобода выражения мнения] применима не только к «информации» или «идеям», которые встречаются благосклонно или рассматриваются как безобидные либо нейтральные, но и в отношении тех, которые задевают, шокируют или беспокоят государство или какую-либо часть населения. Таковы требования плюрализма, терпимости и либерализма, без которых нет «демократического общества»<sup>22</sup>.

Впрочем, пределы, в которых допустимы законные ограничения свободы выражения мнений, установлены и в пункте 3 цитируемой выше статьи 19 МПГПП:

«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».

Заметим, что речь идёт не о *необходимости*, обязанности государств устанавливать соответствующие ограничения указанной свободы, а лишь о *допустимости*, возможности это делать при соблюдении определённых условий. Эта норма интерпретируется как установление тройственного критерия, требующего, чтобы любые ограничения были: 1) предписаны законом, 2) преследовали законную цель и 3) необходимыми в демократическом обществе<sup>23</sup>. Этот международный стандарт подразумевает и то, что расплывчатые или нечётко сформулированные ограничения или ограничения, оставляющие чрезмерную свободу действий, несовместимы с правом на свободу выражения мнения.

Если происходит вмешательство права в свободу массовой информации, то оно должно преследовать одну из целей, перечисленных в пункте 3 статьи 19; этот перечень является исчерпывающим, и, следовательно, вмешательство, не связанное ни с одной из указанных целей, представляет собой нарушение статьи 19 этого пакта. Вмешательство должно быть также «необходимым» для достижения

ноябрь 1991 г.) Официальный текст на русском языке на сайте ОБСЕ (с. 28): <http://www.osce.org/ru/fom/99566>

22. Дело «Хендисайд против Соединенного Королевства» (Handyside v. the United Kingdom, 7 December 1976, Application No. 5493/72, para. 49).

23. См., например, решение Комитета ООН по правам человека по делу «Рафаэль Маркиш ди Мораиш против Анголы» (Rafael Marques de Morais v. Angola, Communication No. 1128/2002, 18 April 2005, para. 6.8): <http://humanrights.law.monash.edu.au/undocs/1128-2002.html>

одной из этих целей. Слово «необходимый» в данном контексте имеет особое значение. Оно означает, что для вмешательства должна существовать «насущная общественная потребность»<sup>24</sup>; что причины, приводимые государством в качестве обоснования вмешательства, должны быть «относящимися к делу и достаточными» и что государство должно показать, что вмешательство соразмерно преследуемой цели. Как заявил Комитет ООН по правам человека, «требование о необходимости предполагает наличие элемента соразмерности в том смысле, что масштаб ограничения свободы выражения мнения должен быть соразмерным с той ценностью, на защиту которой направлено данное ограничение»<sup>25</sup>. Вводимые с соблюдением указанных условий ограничения должны быть пропорциональны преследуемой законной цели.

Введение ограничений не должно быть инструментом преследования политической оппозиции, зажима критики, ограничения информированности граждан или ущемления прав нуждающихся в защите групп населения. В связи с этим Совет по правам человека ООН в резолюции «Свобода мнений и их свободное выражение» (№ 12/16, 2009) призвал все государства – члены ООН воздерживаться от введения ограничений, не согласующихся с пунктом 3 статьи 19 МПГПП, в том числе ограничений в отношении:

- i. обсуждения проводимой правительством политики и политические дискуссии; представления докладов о правах человека, деятельности правительства и коррупции в органах власти; участия в избирательных кампаниях, мирных демонстрациях или политической деятельности, в том числе за мир и демократию; и выражения мнений, несогласия, религиозных взглядов или убеждений, в том числе лицами, принадлежащими к меньшинствам или уязвимым группам;
- ii. свободного потока информации и идей, в том числе такими методами, как запрещение или закрытие изданий и других средств информации и злоупотребление административными мерами и цензурой;
- iii. доступа к информационно-коммуникационным технологиям или использования этих технологий, включая радио, телевидение и Интернет<sup>26</sup>.

#### **1.4. Регулирование деятельности СМИ**

В целях защиты права на свободу выражения мнения крайне важно, чтобы СМИ имели возможность осуществлять свою деятельность вне зависимости от государственного контроля. Это обеспечивает их функционирование в

24. См., например, постановление по делу Европейского суда по правам человека «Хрико против Словакии» (Hrico v. Slovakia, 27 July 2004, Application No. 41498/99, para. 40) на сайте ЕСПЧ: <http://www.echr.coe.int/eng/Press/2004/July/ChamberJudgmentHricovSlovakia200704.htm>

25. «Рафаэль Маркиш ди Мораиш против Анголы» (Rafael Marques de Morais v. Angola, note 31, para. 6.8).

26. См. официальный перевод на рус. яз. на сайте ООН: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G09/166/91/PDF/G0916691.pdf?OpenElement>

качестве «сторожевого пса общества» и доступ населения к широкому спектру мнений, особенно по вопросам, затрагивающим общественные интересы. Таким образом, первоочередной целью регулирования деятельности средств массовой информации в демократическом обществе должно быть содействие развитию независимых и плюралистических СМИ, обеспечивающее тем самым осуществление права населения получать информацию из разнообразных источников.

Статья 2 Международного пакта о гражданских и политических правах возлагает на государства обязанность «принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте». Это означает, что от государств требуется не только воздерживаться от нарушения прав, но и принимать позитивные меры для обеспечения уважения прав, в том числе права на свободу выражения мнения. Фактически государства, включая Украину, обязаны создавать условия, в которых могут развиваться разнообразные, независимые средства массовой информации, обеспечивающие тем самым право населения на информацию. В современной демократической Европе к этим условиям относится и создание общественного вещания.

Важный аспект позитивных обязательств государств по содействию свободе выражения мнения и свободе средств массовой информации состоит в необходимости развития плюрализма внутри СМИ и обеспечения равного доступа к СМИ для всех. Европейский суд по правам человека отмечал:

«[Распространение] информации и идей, затрагивающих общие интересы... может успешно осуществляться только на основе принципа плюрализма»<sup>27</sup>.

Вышеупомянутый Межамериканский суд по правам человека заявил, что свобода выражения мнения требует, чтобы «средства распространения информации были потенциально открыты для всех без какой-либо дискриминации или, точнее, что не должно быть лиц и групп, лишенных доступа к таким средствам»<sup>28</sup>.

В связи с этим заметим, что сегодня общепризнано: любые государственные органы, наделенные полномочиями по регулированию в области СМИ, должны быть полностью независимы от органов политической власти и защищены от вмешательства со стороны политических и деловых кругов. В противном случае система регулирования СМИ легко может быть использована для злоупотребления в политических или коммерческих целях. Специальные представители по вопросам свободы выражения мнения трех международных

27. Дело «Информационсферайн Лентиа и другие против Австрии» (Informationsverein Lentia and Others v. Austria, 24 November 1993, Application Nos. 13914/88 and 15041/89, para. 38).

28. Рекомендация «Обязательное членство в Ассоциации, предписываемое законом для занятия журналистикой» (note 27, para. 34).

организаций, включая ОБСЕ, отмечали:

«Все органы государственной власти, имеющие официальные полномочия по регулированию СМИ, должны быть защищены от вмешательства, особенно политического или экономического, в том числе в процесс назначения сотрудников, который должен быть прозрачным, позволять общественности принимать в нем участие и не должен контролироваться какой-либо политической партией»<sup>29</sup>.

### **1.5. Принципы, регулирующие деятельность общественного вещателя.**

Идея общественного вещания имеет мощную поддержку в целом ряде европейских межправительственных заявлений и документов.

Жизненно важная роль общественного вещания как существенного фактора плюрализма в коммуникациях, которое доступно всем на национальном и региональном уровнях путем создания базовой всеобъемлющей службы вещания, состоящей из информационного, образовательного, культурного и развлекательного компонентов, подчеркивается в Рекомендации № R (96) 10 в отношении гарантий независимости общественного вещания, принятой под эгидой Совета Европы.

В международно-правовых документах неоднократно подчеркивалась необходимость того, чтобы все вещатели вообще и принадлежащие к службе общественного вещания в частности пользовались высокой степенью независимости, особенно от вмешательства органов государственной власти, что позволит им эффективно выполнять свои обязательства перед обществом. Резолюция по вопросу о будущем общественного вещания, принятая на 4-й Европейской конференции на уровне министров по вопросам политики в области СМИ, предусматривает, что «государства-члены обязуются гарантировать независимость общественных вещательных компаний от политического и экономического вмешательства».

В Политической Декларации, принятой на 7-й Европейской конференции на уровне министров по вопросам политики в области СМИ (Киев, 10-11 марта 2005), подтверждается:

«...готовность значительно укрепить роль средств массовой информации в создании основанной на плюрализме модели общественного вещания, которая предусматривает активную коммуникацию в обществе»<sup>30</sup>.

ЮНЕСКО также неоднократно публично подчеркивала необходимость в таком плюрализме и независимости общественного вещания. В *Виндхукской декларации*

29. См. Совместную декларацию 2003 г. (с. 38): <http://www.osce.org/ru/fom/99559>

30. См. текст Политической Декларации (MCM(2005)005) на украинском языке: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/MCM\(2005\)005\\_ukr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Doc/MCM(2005)005_ukr.pdf)

1991 г. ЮНЕСКО подтвердила свои критерии, заявив, что вся финансовая поддержка «должна быть направлена на поддержание независимости и плюрализма»<sup>31</sup> (п. 11). В другом документе, *Софийской декларации*, принятой в 1997 году, ЮНЕСКО выразила следующее устремление (п. 6):

«Принадлежащие государству органы вещания <...> следует реформировать в первоочередном порядке и предоставить им статус открытых общественных учреждений, пользующихся журналистской и издательской независимостью. В случае создания регулирующих органов в области радио и телевидения они должны быть полностью независимыми по отношению к органам власти»<sup>32</sup>.

По мнению руководителей этой межгосударственной организации, ЮНЕСКО привержена делу развития общественного вещания, которое наделяет граждан знаниями, что позволяет им активно участвовать в процессе принятия решений<sup>33</sup>. Хотя декларации ЮНЕСКО не являются для государств-членов юридически обязательными, они были подтверждены Генеральной конференцией ЮНЕСКО, а, следовательно, отражают волю международного сообщества<sup>34</sup>.

Парламентская Ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) полагает, что общественное вещание – жизненно важный элемент демократии в Европе. Она определила в своей Рекомендации №1641 (2004) «Общественное вещание» следующие базовые принципы общественного вещания:

«2. Общественное вещание, кем бы оно ни осуществлялось — общественными организациями или частными компаниями, — отличается от вещания по чисто коммерческим и политическим причинам своей особой задачей, которая, по существу, заключается в том, чтобы вести свою деятельность независимо от экономической и политической власти. Общественное вещание обеспечивает общество в целом информационными, культурными, образовательными и развлекательными программами, способствуя росту социальной, политической и культурной активности граждан и сплочению общества. В связи с этим оно, как правило, является универсальным с точки зрения содержания и доступа, гарантирует редакционную независимость и беспристрастность, представляет собой критерий качества, предлагает

31. См. текст на русском яз. на официальном сайте ООН: <http://www.un.org/russian/document/declarat/157pc61a6.pdf>

32. Софийская декларация, утвержденная Европейским семинаром по укреплению независимых и плюралистических средств информации (особенно в странах Центральной и Восточной Европы), София, Болгария, 10 - 13 сентября 1997 года. См. текст на русском яз. на официальном сайте ООН: <http://www.un.org/russian/document/declarat/sofiadec.html>

33. Служба общественного вещания: справочник лучших приемов и методов работы. Под ред. И. Банержи и К. Сеневиратне. М.: Изд-во «Гелиос» и ЮНЕСКО, 2006. С. 4. См. текст на русском языке на официальном сайте ЮНЕСКО: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001415/141584r.pdf>

34. Там же. С. 110.



множество разнообразных программ и услуг, удовлетворяющих запросам всех групп населения, и несет ответственность перед всем обществом. Эти принципы верны вне зависимости от того, какие изменения придется внести для того, чтобы удовлетворять требованиям 21-го века».

Парламентская Ассамблея также признаёт необходимым, чтобы ряд принципов в отношении свободы СМИ соблюдались в каждом демократическом обществе. Список таких принципов предлагает Резолюция ПАСЕ № 1636 (2008) «Индикаторы СМИ в демократическом обществе». Этот список помогает объективно проанализировать состояние среды для СМИ в том или ином государстве с точки зрения соблюдения свободы СМИ и с целью определить проблемные вопросы и потенциальные отставания. Это позволяет государствам вести дискуссию на европейском уровне в отношении возможных действий по решению таких проблем. Парламентская Ассамблея в своей резолюции предлагает национальным парламентам регулярно проводить объективный и сравнительный анализ с целью выявления недостатков в законодательстве и политике СМИ и принятия необходимых мер по их исправлению. В контексте анализируемых документов обращаем внимание законодателей Украины на следующие из числа основных принципов:

«8.20. Общественные вещатели должны быть защищены от политического вмешательства в практику повседневного управления и в свою редакционную работу. Высшие управленческие должности не должны получать лица, имеющие очевидные партийно-политические привязанности;

8.21. Общественные вещатели должны создавать собственные кодексы поведения в отношении как журналистской работы, так и редакционной независимости от политических сил;»

Рекомендация № R (96) 10 Комитета министров Совета Европы в отношении гарантий независимости общественного вещания указывает на необходимость государств - участников Совета Европы включить в свое внутреннее законодательство или в другие правовые инструменты управления организациями общественного вещания положения, гарантирующие их независимость в соответствии с руководящими принципами, изложенными в Приложении к ней. В своем анализе мы опирались на данные рекомендации.

Наконец, в Совместной декларации о социокультурном многообразии в телерадиовещании, принятой в 2007 году специальными представителями международных организаций по свободе выражения мнения, в том числе ООН и ОБСЕ, сказано:

- «Требуются особые меры для того, чтобы защитить и сохранить общественное вещание в новых вещательных условиях. Мандат общественных вещателей

должен быть четко установлен законодательством и должен включать, помимо прочего, содействие развитию социокультурного многообразия. Такое содействие должно заключаться не только в создании разных видов программ, но и в предоставлении возможностей для высказывания всем секторам общества и обслуживании информационных потребностей и интересов таких секторов. Необходимо исследовать инновационные механизмы финансирования общественного вещания, достаточные для того, чтобы они могли реализовать свой общественный мандат и были гарантированы заранее на несколько лет вперед, с индексацией на инфляцию.

- Общественное вещание должно быть однозначно признано в законодательстве как особая форма вещания, к нему необходимо применять справедливые и простые процедуры лицензирования, от него не следует требовать соответствия строгим технологическим или иным лицензионным критериям, плата за лицензию должна быть льготной и должен предоставляться доступ к рекламе.

[...]

- Следует рассмотреть вопрос об оказании поддержки производству информационного наполнения, содействующего развитию социокультурного многообразия, на основании равноправных, объективных критериев, применяемых в недискриминационном порядке. Среди мер поддержки может быть продвижение независимых производителей информационного наполнения, в том числе путем установления требований к общественным вещателям о приобретении минимальной квоты их программного времени у этих производителей<sup>35</sup>.

## II. АНАЛИЗ ЗАКОНОПРОЕКТА «ОБ ОБЩЕСТВЕННОМ ТЕЛЕВИДЕНИИ И РАДИОВЕЩАНИИ УКРАИНЫ»

Анализируемый Законопроект о создании Общественного телерадиовещания в Украине был принят в первом чтении на заседании Верховной Рады 3 июля 2013 года. Этим актом также вносятся изменения в закон «О телевидении и радиовещании», другие законы Украины. В случае его принятия отменяется действующий, но нереализованный закон «О системе Общественного телевидения и радиовещания Украины» (1997). Указанные изменения составляют примерно четверть самого Законопроекта и предназначены устранить возможные правовые коллизии.

В Пояснительной записке к Законопроекту, подписанной главой Госкомтелерадио, указывается, что «принятие Закона Украины создаст правовые основы деятель-

35. Совместная декларация о социокультурном многообразии в телерадиовещании (стр. 60-62), см. официальный сайт ОБСЕ: <http://www.osce.org/ru/fom/99559>

ности Общественного телевидения и радиовещания Украины как необходимого элемента демократического общества, а также дополнительные условия для удовлетворения информационных потребностей общества, вовлечения общества в процесс обсуждения и решения важнейших социально-политических вопросов, будет содействовать формированию гражданского общества в Украине и обеспечит надлежащую реализацию конституционного права каждого на информацию».

Ниже приводятся комментарии с соответствующими рекомендациями по приближению национального законодательства к международным обязательствам Украины, общепризнанным международными стандартами права на свободу выражения мнения и общественного вещания.

### **2.1. Сфера действия Законопроекта, основы создания Национальной общественной телерадиокомпании Украины**

В целях становления общественного вещания в стране Законопроект «Об Общественном телевидении и радиовещании Украины» предполагает создание юридического лица публичного права «Национальной общественной телерадиокомпании Украины» (НСТУ) (ст. 1).

НСТУ состоит из двух частей – Общественного телевидения и Общественного радио, каждая из которых получает возможность вещания на двух каналах: общественно-политическом и культурно-просветительском.

Процедура лицензирования НСТУ проста и понятна, так как Законопроект предусматривает, что лицензии на вещание выдаются без конкурса и бесплатно.

Из Заключительных положений Законопроекта (раздел IV) можно предположить, что НСТУ создается взамен упраздняемых государственных Национальной телекомпании Украины и Национальной радиокomпании Украины. В то же время в нем не содержится прямого указания на то, что эти две компании, их имущество и оборудование передаются в собственность или распоряжение НСТУ. Нет и указания на ликвидацию государственного вещателя, с него лишь снимается большинство обязанностей, предусмотренных законодательством, ликвидируется и система регулирования его деятельности, предусмотренная действующим законом «О телевидении и радиовещании».

Если гостелерадиокомпании не передаются НСТУ, а общественное телевидение и радиовещание (ТВР) предполагается создавать на новой базе, то непонятно утверждение Пояснительной записки (п. 4) о том, что «Проект Закона Украины не требует дополнительных материальных и иных затрат».

Кроме того, внесенные Законопроектом поправки не затрагивают указания на Национальную радиокomпанию Украины, остающегося в норме п. 5 ст. 62 Закона

«О выборах Президента Украины». А норма статьи 72 (п. 8) Закона «О выборах народных депутатов Украины» по-прежнему регламентирует деятельность «региональных телерадиоорганизаций государственной или коммунальной формы собственности».

Законопроект обходит вопрос создания региональных общественных вещателей в областях Украины и в Автономной Республике Крым. Этот вопрос тесно связан с судьбой государственного вещания в регионах. Если государственные облтелерадиокомпании ликвидируются, то что происходит с их имуществом и частотами? Приватизируются? Возможно ли создание на их базе филиалов НСТУ? Закон об этом не говорит. Если же Кабинет Министров предполагает сохранение государственного телевидения в регионах, то вновь возникает проблема параллельного общественного и государственного вещания. Проблема состоит не только в распылении бюджетных средств на существование многочисленных каналов вещания, но и в идеологии допустимости государственного вещателя в современной демократии.

Мы видим опасность в возможной попытке установления режима параллельного вещания государственного и общественного вещателей. Такая практика противоречит общеевропейским стандартам. Она существует только в Азербайджане и России, что подвергалось острой критике со стороны Совета Европы, европейских и национальных общественных организаций.

Государственный вещатель, там где он существует, реализует свою программную политику исходя из интересов государства, под которыми, как правило, понимаются интересы руководства страны. В этой ситуации доминирует мнение, что государственные СМИ в первую очередь принадлежат элите или правящей партии, а лишь потом являются общенародным национальным достоянием, созданным и функционирующим на средства всех граждан-налогоплательщиков. В результате такого представления о сути государственного телевидения и радио одной из главнейших задач такого вещателя является формирование общественного мнения в поддержку политики власти. Может создаться ситуация, когда оппозиция либо вообще не представлена в программах, либо голос меньшинства не только значительно уступает голосу партии власти, но и не соответствует её весу в обществе.

**Рекомендации:**

- *Исключить возможность параллельного существования государственного и общественного вещания, предусмотрев, например, передачу Национальной общественной телерадиокомпании Украины имущества и оборудования Национальной телекомпании и Национальной радиокomпании Украины.*
- *Определить в Законопроекте возможность и необходимость создания областных общественных телерадиокомпаний или областных филиалов НСТУ.*

**2.2. Органы надзора за деятельностью Национальной общественной телерадиокомпании Украины**

Законопроект предусматривает создание Наблюдательного совета Национальной общественной телерадиокомпании Украины из 17 человек. Из них 14 человек определяются по жеребьевке из представителей всеукраинских общественных объединений, а трое представляют Кабинет Министров.

Его члены коллективно представляют интересы общества в целом. Это не исключает возможности того, что члены Наблюдательного совета могут представлять интересы определенных групп, в первую очередь меньшинств, тем самым отражая социальное многообразие. Члены этого органа обладают иммунитетом против увольнения, отстранения от должности или замены в течение своего срока занятия должности любым органом или властной структурой, в том числе теми, которые их на эту должность выдвинули. Тем самым Наблюдательный совет будет содействовать независимости общественных вещателей от политической или экономической конъюнктуры, оставаясь при этом полномочным и уважаемым органом по контролю над соблюдением программной политики, устава и правильным расходованием бюджетных средств.

Наблюдательный совет НСТУ имеет полномочия контролировать выполнение утвержденного им же редакционного устава, выбирать членов правления, ревизионную комиссию НСТУ, утверждать штатное расписание, ежегодный отчет, не вмешиваясь «в текущую хозяйственную деятельность правления НСТУ» (ст. 7). Однако Законопроект не предусматривает запрета вмешательства в редакционную деятельность НСТУ. В силу того, что сутью наблюдательного органа общественного вещания в Европе является выполнение функций буфера между институтами государственной власти и вещателем (директорами, редакторами), рекомендуется предусмотреть и такой запрет. В противном случае возникнет соблазн для представителей общественности и исполнительной власти не наблюдать и контролировать деятельность вещателя, а руководить редакторами, журналистами и т.п.

Три члена Наблюдательного совета представляют Кабинет Министров, но даже если формально они будут технократами и специалистами, по своему статусу они будут зависимы от воли правящей политической партии (партий). По этой причине возникает опасность, что эти лица, их консолидированное мнение и высокое положение будут доминировать в работе данного органа. Этого можно избежать, предусмотрев в Законопроекте запрет представителям Кабмина выбираться председателем, заместителем председателя Наблюдательного совета.

Избираемое Наблюдательным советом Правление НСТУ управляет текущей деятельностью и кадровой политикой НСТУ. В силу этого представляется целесообразным, чтобы руководителей (главных редакторов) Общественного телевидения и Общественного радио назначал не председатель Правления, как это следует из смысла статьи 12 Законопроекта, а Правление в целом.

Представляется нерешенной проблемой и устанавливаемая в Законопроекте зависимость НСТУ от исполнительной власти. Например, председатель Наблюдательного совета отчитывается перед Кабинетом Министров (п. 6 ст. 11), Кабинет Министров также утверждает и вправе изменять устав НСТУ (ст. 6). А статья 15 Законопроекта наделяет Кабинет Министров широкими полномочиями по контролю за использованием имущества НСТУ. В этих нормах не учитывается, что НСТУ является не рядовым объектом государственной собственности. НСТУ имеет особый статус, определяемый Законопроектом, который предусматривает независимость общественного ТВР от органов государственной власти (ст. 3). В силу этого желательно передать ряд полномочий, предусмотренных для Кабмина, органу, не входящему в систему исполнительной власти, например Верховной Раде Украины или Национальному совету по вопросам телевидения и радиовещания. Вопросы контроля за использованием и сохранением имущества (п. 1 ст. 15) рекомендуется передать Ревизионной комиссии НСТУ.

#### **Рекомендации:**

- *С целью гарантирования редакционной независимости при выполнении основных задач деятельности НСТУ предусмотреть в Законопроекте (ст. 7) запрет Наблюдательному совету вмешиваться в текущую редакционную деятельность Общественного телевидения и Общественного радио.*
- *С целью исключения подчинения НСТУ политической власти предусмотреть запрет представителям Кабинета Министров баллотироваться в председатели, заместители председателя Наблюдательного совета.*
- *С целью соблюдения демократических принципов управления предусмотреть проведение выборов всех руководителей Наблюдательного совета и Правления на альтернативной основе.*

- *С целью соблюдения демократических принципов управления предусмотреть, чтобы руководители (главные редакторы) Общественного телевидения и Общественного радио назначались Правлением в целом.*
- *С целью исключения конфликта интересов предусмотреть распространение запрета на владение частью капитала телерадиоорганизаций и связанных с ними юридических лиц (п.4 ст. 9) также и на членов семей членов Наблюдательного совета.*
- *С целью гарантирования независимости НСТУ от органов исполнительной власти предусмотреть, чтобы председатель Наблюдательного совета отчитывался перед Верховной Радой Украины и (или) Национальным советом по вопросам телевидения и радиовещания.*
- *С целью гарантирования независимости НСТУ от органов исполнительной власти предусмотреть, чтобы устав НСТУ утверждался Верховной Радой Украины или Национальным советом по вопросам телевидения и радиовещания.*

### **2.3. Финансирование деятельности Национальной общественной телерадиокомпания Украины**

Статья 14 Законопроекта предусматривает четырехлетнее финансирование деятельности НСТУ государством с последующим переходом на небюджетные средства, в первую очередь абонентную плату. При этом не определяется, какой собственно орган полномочен инициировать и определять необходимый объём финансирования НСТУ для внесения предложений в формируемый проект национального бюджета. Не указывается также, является ли соответствующая статья бюджета защищенной, то есть не может быть секвестрирована в ходе его исполнения.

Не подлежит сомнению, что прямая абонентная плата зрителей и слушателей на нужды общественного вещания является наиболее приемлемым инструментом финансирования, обеспечивающим экономическую независимость общественного вещателя, как от органов власти, так и от рекламодателей.

Хотя абонентная плата является стандартным источником финансирования общественных вещателей в «старых демократиях» Европы (например, Великобритании, Германии, Франции, Австрии и др.), следует указать на проблемы с переносом этой практики в странах, вступивших на путь демократии в 1990-е годы. Несмотря на предпринятые попытки, ни в одной стране бывшего СССР (включая страны Балтии) не удалось внедрить даже символическую абонентную плату в целях финансирования общественного ТВР. Хотя такая плата и была введена

в недавнее законодательство стран Центральной и Юго-Восточной Европы об общественном вещании, уровень собираемости абонентной платы здесь гораздо ниже требуемого, а вещатели постоянно сталкиваются с необходимостью просить новых и новых дотаций из бюджета.

В связи с этим при рассмотрении Законопроекта рекомендуется изучить другие приемлемые для целей бюджетной независимости и достаточности финансирования НСТУ механизмы обеспечения ее деятельности. В частности, может быть использована система указания в законе на минимальную долю расходной части государственного бюджета, предназначенной на нужды общественного вещания (как это, например, предусмотрено в законодательстве Грузии и Латвии).

Заметим, что документы Европейского Сообщества выводят государственную поддержку программ общественного телевидения и радио за рамки защиты требований честной конкуренции и антимонопольного регулирования – при условии соблюдения общепринятых в Европе принципов такого вещания<sup>36</sup>.

В частности, Рекомендация № R (96) 10 Комитета министров Совета Европы в отношении гарантий независимости общественного вещания указывает на необходимость принятия правил, регламентирующих такое обеспечение организаций общественного вещания, которое основано на принципе обязательства государства создать адекватную, надежную и транспарентную систему финансирования. Такая система гарантирует организациям общественного вещания поступление финансовых средств, необходимых для осуществления их задач.

В случаях, когда финансирование общественной вещательной организации основывается на взносах из государственного бюджета, рекомендуется применять следующие принципы:

- полномочия властей, внешних по отношению к общественной вещательной организации, касательно ее финансирования не должны использоваться для оказания прямого или косвенного влияния на редакционную независимость и институциональную автономию этой организации;
- уровень взноса должен устанавливаться после консультаций с соответствующей организацией общественного вещания с учетом

---

36. См., напр. Рекомендацию № 1641 (2004) Парламентской Ассамблеи Совета Европы «Общественное вещание», Рекомендацию № R (96) 10 Комитета министров государствам-членам Совета Европы относительно гарантий независимости общественного вещания, Рекомендацию №748 (1975) Парламентской Ассамблеи Совета Европы «О роли национального вещания и управления им», а также постановление Европейского суда от 24 июля 2003 года по делу *Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* о компенсации за исполнение общественных обязательств.



тенденций в расходах на ее деятельность и таким образом, чтобы организация имела возможность полностью осуществлять свои разнообразные задачи;

- выплата взноса должна производиться способом, гарантирующим бесперебойную деятельность общественной вещательной организации, а также предоставляющим организации возможность заниматься долгосрочным планированием;
- использование взноса организацией общественного вещания должно отвечать принципу независимости в вопросах подготовки программ и автономии управления.

Выходом из заложенных в Законопроекте финансовых проблем может быть передача в распоряжение НСТУ одного из мультиплексов цифрового телевидения. Сдача в аренду части каналов вещания мультиплекса могла бы служить важным источником финансирования общественных вещателей. Но и в случае, если этого не произойдет, рекомендуется предусмотреть полное государственное финансирование расходов по распространению сигнала НСТУ по всей территории страны в сетях эфирного и кабельного ТВР.

Законопроект не определяет, допустима ли реклама на каналах вещания НСТУ, относятся ли доходы от рекламы к «иным поступлениям», указанным в источниках его финансирования (п. 2 ч. 2 ст. 14). Европейские стандарты и правила не содержат категорического запрета рекламы на общественном телевидении и радио. Здесь важно не допустить коммерциализации общественного ТВР в результате его вольного или невольного вовлечения в зависимость от рекламодателей и их естественных требований привлекательности программ вещания для наиболее обеспеченной части населения. Другой опасностью здесь может быть усиление возникающей в результате размещения рекламы рыночной роли общественного ТВР. Ведь в таком случае оно будет заниматься нечестной конкуренцией с частными компаниями: НСТУ будет иметь как бюджетные, так и небюджетные источники существования – в отличие от коммерческих вещателей, преимущественно полагающихся на доходы от рекламы.

Поэтому, если законодатель предусмотрит возможность существования рекламы на каналах НСТУ, должны быть установлены более строгие, чем для коммерческого вещания, ограничения в отношении суточного объема рекламы, а также, возможно, характера рекламы, периодичности и времени ее выхода в эфир.

**Рекомендации:**

- *С целью обеспечения экономической независимости НСТУ от внешних политических и коммерческих интересов необходимо пересмотреть предусмотренную в Законопроекте систему его финансирования (ст. 14).*
- *С этой же целью, а также для адекватного задачам обеспечения деятельности следует уточнить параметры финансирования НСТУ из государственного бюджета, как на первые 4 года, так и на последующий период.*
- *С целью обеспечения финансовой независимости НСТУ от коммерческих интересов рекламодателей следует определить, возможно ли размещение рекламы на каналах вещания НСТУ. В случае утвердительного ответа на этот вопрос установить в законе соответствующие ограничения. В случае отрицательного ответа – предусмотреть соответствующую норму в Законопроекте.*

**2.4. Регулирование содержания программ общественного вещания**

Законопроект устанавливает шесть принципов и пять задач деятельности НСТУ, которые соответствуют общеевропейскому пониманию основ программной политики общественного вещателя (ст. 3 и 4). Представляется, что, говоря о четырех каналах вещания, было бы возможным детализировать эти принципы и задачи в отдельной статье Законопроекта о программных обязательствах НСТУ.

С учетом того, что поправки в избирательное законодательство, предлагаемые Законопроектом, исключают обязанность Национальной телекомпании Украины и Национальной радиокomпании Украины по проведению дебатов и обеспечению равных прав кандидатов на выборах Президента и народных депутатов Украины, рекомендуется предусмотреть такую обязанность для НСТУ и включить в число задач ее деятельности обеспечение равных прав кандидатов при проведении общенациональных выборов.

Нормы, касающиеся требований к содержанию программ Общественного телевидения и Общественного радио, чрезвычайно лаконичны.

Указание Законопроекта на отсутствие обязанности НСТУ по освещению деятельности органов государственной власти (п. 2 ст. 18) само по себе не гарантирует независимости НСТУ и может служить ложным призывом к общественному вещателю отказаться от освещения такой деятельности.

К сожалению, отсутствует указание на необходимость соблюдения журналистами норм профессиональной этики. Деятельность журналистов общественного вещания должна соответствовать тем принципам, на которых основана деятельность

НСТУ, в том числе принципу объективности. Она должна соответствовать самым высоким моральным требованиям украинского общества и служить примером всему журналистскому сообществу, только тогда можно претендовать на отличие программ общественного вещания от вещания коммерческих и государственных каналов.

Отсутствуют в Законопроекте и базовые характеристики типов программ на каналах теле- и радиовещания: будут ли там новости и программы о текущих событиях, детские программы и т.п.? Чем должны отличаться программы на общественно-политическом и культурно-просветительском каналах?

Существенным недостатком Законопроекта является отсутствие столь важных норм для выполнения общественным вещателем своих функций, как установление квот времени для трансляции продукции независимых от НСТУ телерадиоорганизаций. Практика почти всех общественных вещателей Европы предусматривает гарантии размещения общественно-полезной продукции независимых частных производителей на каналах общественного ТВР. Размещая «чужие» программы на своих каналах, общественный вещатель не замыкается на собственном, пусть и независимом, видении общественных проблем, расширяет плюрализм мнений, свободу творчества, возможности новаторских подходов и экспериментов на телевидении и радиовещании.

Законопроект не отражает широких возможностей Интернета, не указывает на обязанность НСТУ создать свой вебсайт и размещать на нем программы для всеобщего пользования, общедоступный архив телерадиопрограмм, а также вести онлайн-трансляцию Общественного телевидения и Общественного радиовещания. Подобное требование, будь оно включено в законопроект, расширило бы аудиторию НСТУ и способствовало бы более успешному выполнению стоящих перед ней задач.

***Рекомендации:***

- *Рассмотреть необходимость включения в число задач деятельности НСТУ обеспечение равных прав кандидатов при проведении общенациональных выборов.*
- *С целью успешного выполнения задач НСТУ детализировать программные обязательства Общественного телевидения и Общественного радиовещания.*
- *С той же целью указать в Законопроекте на необходимость соблюдения этических норм журналистами общественного телерадиовещания.*

- *С целью соблюдения плюрализма мнений предусмотреть в Законопроекте нормы в отношении квот времени вещания для независимых от НСТУ телерадиокомпаний.*
- *С целью более полного охвата аудитории внести нормы, предусматривающие распространение программ НСТУ в Интернете.*

