

□ Yearbook 14 2012

THE REPRESENTATIVE ON FREEDOM OF THE MEDIA

▪ **Yearbook 14**
2012

The Representative on Freedom of the Media

Contents

PREFACE	6
FOREWORD	8
MANDATE	10
Decision No. 193: Mandate of the OSCE Representative on Freedom of the Media	11
Decision No. 1/13: Extension of the Mandate of the OSCE Representative on Freedom of the Media	15
DECLARATIONS	16
Joint Declaration on Crimes against Freedom of Expression	17
From traditional to online media: best practices and perspectives 14th Central Asia Media Conference	23
Shaping Policy for the Future Adopted at the Second Osce South East Europe Media Conference	26
From traditional to online media: best practices and perspectives 9th South Caucasus Media Conference	29
REGULAR REPORTS TO THE PERMANENT COUNCIL	32
29 March 2012	33
21 June 2012	57
29 November 2012	79

LEGAL REVIEWS	118
Comments on the Draft Law on Transparency, Access to Information and Good Governance of Spain	119
Comments on the Second Draft of the Law on Transparency, Access to Information and Good Governance of Spain	131
Comments on the Law on Mass Media of the Republic of Tajikistan	137
Analysis of the Programme on the Transition from Analogue Terrestrial Television to Digital Terrestrial Television in the Republic of Moldova	172
Analysis of the Legislative Framework on the Communications Regulatory Agency in the Republic of Bosnia and Herzegovina	184
Analysis of the Laws Pertaining to the Public Service Broadcasting System of Bosnia and Herzegovina	206
Comments on the Draft Law of the Kyrgyzstan Republic on Protection of Children from Information, which Harms their Health and Development	239
Comments on the Draft Law of the Republic of Kazakhstan on Protection of Children from Information, which harms their Health and Development	277

Preface

By Eamon Gilmore

It gives me great pleasure to present to you the 2012 Yearbook of the OSCE Representative on Freedom of the Media.

The year was dominated by several major themes, among them the continuing concerns about violence against journalists and growing threats to Internet freedom.

The Irish Chairmanship recognises what a free and robust media means for open societies and democratic development. That is why we chose to make media freedom one of our priorities during 2012. The Chairmanship was pleased to work with the Representative and her staff on several projects, including the Dublin Conference on Internet Freedom which took place in June 2012. That conference provided an excellent opportunity for debate and dialogue among the 280 participants from participating States, civil society, academia, media groups and the ICT industry. One message that emerged very strongly was the clear recognition that OSCE commitments in all three dimensions apply across all mediums and regardless of technologies.

As I said then, the Internet and other networked technologies have provided people all over the world with a new platform for exercising their right to freedom of opinion and expression. It has become an indispensable tool for all citizens to seek, receive and impart information. We, in government, have an obligation to enable our citizens to access the Internet freely. Yet some governments are increasingly resorting to a variety of measures to restrict such freedoms, contrary to OSCE commitments and to international human rights law.

Media freedom online continues to be a priority for Ireland and we appreciate the Representative's work to keep the Internet free from unnecessary state interference.

On an equally important subject, it was distressing that in 2012 the cycle of violence against journalists had not been broken. Assaults, both physical and emotional, as well as attempts to jail journalists and others who criticise governments, continued across the OSCE region. These attacks are an assault on democracy and must be condemned wherever they occur.

I appreciate Dunja Mijatović's continuing efforts to bring this issue to the forefront in all participating States.

This Yearbook, which chronicles the activities of the Representative and the Office throughout the year, is a valuable addition to the public's understanding of the role of free media. It is an important read for those who want to stay current with today's media-freedom issues.

Eamon Gilmore is the Irish Deputy Prime Minister and Minister of Foreign Affairs and Trade and was the OSCE Chairperson-in-Office in 2012.

Foreword

By Dunja Mijatović

This publication is a record of activities taken by my Office to carry out the mandate given to the Representative in 1997 by the participating States, which includes the requirement to observe media developments in all States and work closely with the Chairman-in-Office to advocate and promote full compliance with OSCE principles and commitments on free media and free expression.

In 2012 my Office focused on several themes, including journalists' safety, decriminalizing defamation and Internet freedom. I believe the year was a success and I want to thank the Irish Chairmanship which decided to make Internet freedom one of its priorities. The Chair's promotion of the topic, which resulted in the Dublin Conference on Internet Freedom, which was held in early June, provided a platform to discuss and advocate for keeping the Internet "an open and public forum for freedom of opinion and expression," as the Permanent Council agreed in Resolution 633 in November 2004.

My Office devoted significant time to Internet and New Media issues, including both the 9th South Caucasus and 14th Central Asia Media Conferences and will continue to do so in 2013.

My Office's campaign continued with full force to bring real change and tangible results in the area of journalist's safety. Once again, however, a journalist was killed in the OSCE region in 2012 and, as I have said before, even one journalist murdered is one too many. But the number of those subjected to violence continues. In the last two years at least 140 members of the media were assaulted and hospitalized. Scores more were threatened or subjected to harassment and intimidation. Still, there is a sense that, after years of campaigning, the issue is being treated seriously at the highest levels of government in many participating States.

Our outreach efforts will continue in 2013.

While 15 participating States have officially decriminalized defamation, throughout the OSCE region the threat of and actual prosecution, conviction and imprisonment of journalists continues. About 40 faced such a threat in the last two years. I continue to call on all participating States to end this cruel practice.

I will continue to push for this reform in 2013.

I trust this Yearbook will be of interest to media professionals and scholars as well as the public at large.

Mijatović is the OSCE Representative on Freedom of the Media.

Mandate

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

PC.DEC No. 193

5 November 1997

137th 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 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.

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
Germany
Austria
Belgium
Bulgaria
Cyprus
Denmark
Spain
Estonia
Finland
France
United Kingdom
Greece
Hungary
Ireland
Italy
Latvia
Liechtenstein
Lithuania
Luxembourg
Malta
Moldova
Norway
Netherlands
Poland

Portugal
Romania
Slovak Republic
Slovenia
Sweden
Czech Republic
Turkey

[<http://www.osce.org/pc/40131?download=true>]



**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.

Declarations

JOINT DECLARATION ON CRIMES AGAINST FREEDOM OF EXPRESSION

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 Paris on 13 September 2011 and in Tunis on 4 May 2012 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 and 1 June 2011;

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 for advancing development goals;

Expressing our abhorrence over the unacceptable rate of incidents of violence and other crimes against freedom of expression, including killings, death-threats, disappearances, abductions, hostage takings, arbitrary arrests, prosecutions and imprisonments, torture and inhuman and degrading treatment, harassment, intimidation, deportation, and confiscation of and damage to equipment and property;

Noting that violence and other crimes against those exercising their right to freedom of expression, including journalists, other media actors and human rights defenders, have a chilling effect on the free flow of information and ideas in society ('censorship by killing'), and thus represent attacks not only on the victims but on freedom of expression itself, and on the right of everyone to seek and receive information and ideas;

Concerned about the particular challenges and danger faced by women exercising their right to freedom of expression, and denouncing gender specific crimes of intimidation including sexual assaults, aggression and threats;

Mindful of the important contribution to society made by those who investigate into and report on human rights abuses, organised crime, corruption, and other serious forms of illegal behaviour, including journalists, media actors and human rights defenders, and of the fact that the nature of their professions makes them susceptible to criminal retribution, and that they may, as a result, be in need of protection;

Condemning the prevailing state of impunity for crimes against freedom of expression and the apparent lack of political will in some countries to address these violations, with the result that an unacceptable number of these crimes are never prosecuted, which emboldens the perpetrators and instigators and substantially increases the incidence of these crimes;

Noting that independent, speedy and effective investigations into and prosecutions of crimes against freedom of expression are essential to addressing impunity and ensuring the respect for the rule of law;

Stressing the fact that crimes against freedom of expression, if committed by State authorities, represent a particularly serious breach of the right to freedom of expression and the right to information, but that States also have an obligation to take both preventive and reactive measures in situations where non-state actors commit crimes against freedom of expression, as part of States' obligation to protect and promote human rights;

Aware of a number of root causes that contribute to crimes against freedom of expression, such as high prevailing rates of corruption and/or organised crime, the presence of armed conflict and lack of respect for the rule of law, as well as the particular vulnerability of some of those who investigate and report on these problems;

Cognisant of a number of international standards that are relevant to this issue, including the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, the Geneva Conventions of 1949 and their Additional Protocols, the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, UN Security Council Resolution 1738 (2006), UN Human Rights Council Resolution 12/16: Freedom of opinion and expression, the 2007

UNESCO Medellin Declaration and the 2010 UNESCO Decision on the Safety of Journalists and the Issue of Impunity;

Adopt, in Port of Spain, Trinidad and Tobago, on 25 June 2012, the following Joint Declaration on Crimes Against Freedom of Expression:

1. General Principle

- a. State officials should unequivocally condemn attacks committed in reprisal for the exercise of freedom of expression and should refrain from making statements that are likely to increase the vulnerability of those who are targeted for exercising their right to freedom of expression.
- b. States should reflect in their legal systems and practical arrangements, as outlined below, the fact that crimes against freedom of expression are particularly serious inasmuch as they represent a direct attack on all fundamental rights.
- c. The above implies, in particular, that States should:
 - i. put in place special measures of protection for individuals who are likely to be targeted for what they say where this is a recurring problem;
 - ii. ensure that crimes against freedom of expression are subject to independent, speedy and effective investigations and prosecutions; and

- iii. ensure that victims of crimes against freedom of expression have access to appropriate remedies.
- d. In situations of armed conflict, States should respect the standards set out in Article 79 of Protocol I additional to the Geneva Conventions, 1977, which provides that journalists are entitled to the same protections as civilians, provided they take no action adversely affecting their status.

2. Obligations to Prevent and Prohibit

- a. States have an obligation to take measures to prevent crimes against freedom of expression in countries where there is a risk of these occurring and in specific situations where the authorities know or should have known of the existence of a real and immediate risk of such crimes, and not only in cases where those at risk request State protection.
- b. These obligations include the following legal measures:
 - i. the category of crimes against freedom of expression should be recognised in the criminal law, either explicitly or as an aggravated circumstance leading to heavier penalties for such crimes, taking into account their serious nature; and
 - ii. crimes against freedom of expression, and the crime of obstructing justice in relation to those crimes, should be subject to either unlimited or extended statutes of limitations (i.e. the time beyond which prosecutions are barred).
- c. These obligations include the following non-legal measures:
 - i. appropriate training on crimes against freedom of expression, including gender specific crimes, should be provided to relevant law enforcement officials, including the police and prosecutors, as well, where necessary, to military personnel;
 - ii. operation manuals and guidelines should be developed and implemented for law enforcement officials when dealing with crimes against freedom of expression;
 - iii. training supported by the State should be available for individuals who may be at risk of becoming victims of crimes against freedom of expression and this issue should be covered in university courses on journalism and communications;
 - iv. systems to ensure effective access to information about the circumstances, investigation and prosecution of crimes against freedom of expression, including media access to the courts, should be put in place, subject to appropriate guarantees of confidentiality; and
 - v. consideration should be given to putting in place general measures of protection such as providing health care, insurance and other benefit programmes to individuals who may be at risk of becoming victims of crimes against freedom of expression.

3. Obligations to Protect

- a. States should ensure that effective and concrete protection is made available on an urgent basis to individuals likely to be targeted for exercising their right to freedom of expression.
- b. Specialised protection programmes, based on local needs and challenges, should be put in place where there is an ongoing and serious risk of crimes against freedom of expression. These specialised programmes should include a range of protection measures, which should be tailored to the individual circumstances of the person at risk, including his or her gender, need or desire to continue to pursue the same professional activities, and social and economic circumstances.
- c. States should maintain detailed and disaggregated statistics on crimes against freedom of expression and the prosecution of these crimes, among other things to facilitate better planning of prevention initiatives.

4. Independent, Speedy and Effective Investigations

When a crime against freedom of expression takes place, States should launch an independent, speedy and effective investigation, with a view to bringing to trial, before impartial and independent tribunals, both perpetrators and instigators of these crimes.

Such investigations should meet the following minimum standards

a. Independent

- i. The investigation should be carried out by a body that is independent from those implicated in the events. This implies both formal hierarchical and institutional independence, and practical arrangements to secure independence.
- ii. When there are credible allegations of involvement of State agents, the investigation should be carried out by an authority outside of the jurisdiction or sphere of influence of those authorities, and the investigators should be able to explore all allegations fully.
- iii. An effective system should be put in place for receiving and processing complaints regarding investigations by law enforcement officials of crimes against freedom of expression, which is sufficiently independent of those officials and their employers, and which operates in a transparent manner.
- iv. Where the seriousness of the situation warrants it, in particular in cases of frequent and recurrent crimes against freedom of expression, consideration should be given to establishing specialised and dedicated investigative units – with sufficient resources and appropriate training to operate efficiently and effectively – to investigate crimes against freedom of expression.

b. Speedy

- i. The authorities should make all reasonable efforts to expedite investigations, including by acting as soon as an official complaint or reliable evidence of an attack against freedom of expression becomes available.

c. Effective

- i. Sufficient resources and training should be allocated to ensure that investigations into crimes against freedom of expression are thorough, rigorous and effective and that all aspects of such crimes are explored properly.
- ii. Investigations should lead to the identification and prosecution of all of those responsible for crimes against freedom of expression, including direct perpetrators and instigators, as well as those who conspire to commit, aid and abet, or cover up such crimes.
- iii. Where there is some evidence that a crime which has been committed may be a crime against freedom of expression, the investigation should be conducted with the presumption that it is such a crime until proven otherwise, and relevant lines of enquiry related to the victim's expressive activities have been exhausted.
- iv. Law enforcement bodies should take all reasonable steps to secure relevant evidence and all witnesses should be questioned with a view to ascertaining the truth.
- v. The victims, or in case of death, abduction or disappearance the next-of-kin, should be afforded effective access to the procedure. At the very least the victim or the next-of-kin must be involved in the procedure to the extent necessary to safeguard their legitimate interests. In most instances, this will require giving access to certain parts of the proceedings and also to the relevant documents to ensure participation is effective.
- vi. Civil society organisations should be able to lodge complaints about crimes against freedom of expression – of particular importance in cases involving killings, abductions or disappearances where the next-of-kin are unwilling or unable to do so – and intervene to in the criminal proceedings.
- vii. Investigations should be conducted in a transparent manner, subject to the need to avoid prejudice to the investigation.
- viii. Restrictions on reporting on court cases involving prosecutions of crimes against freedom of expression should be limited to highly exceptional cases where clearly overriding interests prevail over the particularly strong need for openness in such cases.
- ix. In addition to criminal investigations, disciplinary proceedings should be carried out where there is evidence that public officials have committed crimes against freedom of expression in the course of their professional duties.

5. Redress for Victims

- a. Where crimes against freedom of expression are committed, the victims should be able to pursue appropriate civil remedies, regardless of whether or not a criminal act has been established.
- b. Where a conviction is entered for a crime against freedom of expression, a system should be in place to ensure that an adequate remedy is provided to the victims, without the need for them to pursue independent legal action. Such remedies should be proportionate to the gravity of the violations, and should include financial compensation, and a range of measures to rehabilitate the victims and to facilitate the return of victims to their homes in conditions of safety and/or to reinstate them in their work if they so desire.

6. Role of other stakeholders

- a. Inter-governmental organisations should continue to prioritise the fight against impunity for crimes against freedom of expression and use available review mechanisms to monitor whether States are complying with their international obligations in this area.
- b. State and non-state donors should be encouraged to fund projects which aim to prevent and combat crimes against freedom of expression.
- c. Media organisations should be encouraged to provide adequate safety, risk awareness and self-protection training and guidance to both permanent and freelance employees, along with security equipment where necessary.
- d. Relevant civil society organisations and media should be encouraged, as appropriate, to continue to monitor and report on crimes against freedom of expression, to coordinate global campaigns on crimes against freedom of expression, and to consolidate documentation, for example through a central website/portal.

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

14th Central Asia Media Conference
From traditional to online media: best practices and perspectives

Ashgabat, Turkmenistan
5-6 July 2012

DECLARATION

The 14th Central Asia Media Conference, organized by the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media with the assistance from OSCE field operations in Central Asia, was held on 5-6 July in Ashgabat, Turkmenistan.

Throughout the years the Central Asia Media Conference has become a unique forum to discuss media issues and co-operation among journalists in Central Asia. We gather for the first time in Ashgabat.

The two-day conference hosted more than 150 journalists, media experts, government officials, parliamentarians, civil society representatives and academia from Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan, and Uzbekistan. We welcomed our colleagues, observers from Afghanistan, Armenia and Azerbaijan.

The focus of the conference was social and online media. Conference participants explored issues related to international standards and national practices regarding freedom of the media in social media and online broadcast regulation. Participants also discussed the latest media developments in Central Asian states. Furthermore, legal challenges and policies and practices pertaining to online and social media, economic models, and prospects for online media outlets were discussed during the conference.

The Conference:

1. Acknowledges the importance of rotating its venue for maintaining the spirit of co-operation and trust and thanks the authorities of Turkmenistan for being a good host.
2. Welcomes the fact that representatives of the media, civil society, as well as government representatives from all countries of Central Asia were able to take part in the conference and discuss important issues in the field of online and social media on the regional level.

3. Acknowledges that online and traditional media provide opportunities to strengthen implementation of existing commitments of the OSCE participating States in the sphere of media freedom.
4. Welcomes the fact that online media allow for more diversity and pluralism.
5. Emphasizes the actual benefits that Internet offers, including advancements in education, economy, individual communications, and acknowledges its importance as a tool to seek, produce, receive, and distribute information.
6. Calls on governments to ensure protection of the fundamental rights to freedom of expression and freedom of information by adopting appropriate laws, policies and practices and by ensuring independent judicial oversight and effective public scrutiny of their implementation.
7. Stresses that restrictions to the right to free expression on the Internet are only acceptable if in compliance with international law, necessary in a democratic society, prescribed by law and are in the public interest. Access to online media can be restricted only by court decision. Decisions to block web sites should be transparent and well-grounded. The list of restricted online media resources should be made public and accessible.
8. Believes that national laws should facilitate openness and transparency of the Internet, including online media.
9. Urges governments to consider access to and use of the Internet and its services, including social media and social networks, a human right and promote the universal access to it.
10. Urges to strengthen multi-stakeholder partnership of governments with all relevant parties to close the “digital divide” among different population groups, promote education on use of new media and foster general access to the Internet.
11. Urges telecommunication companies to safeguard network neutrality to ensure that online information and traffic are treated equally regardless of the device, content, author, origin or destination.
12. Acknowledges the active role that users assume in generating content, thus exercising their right to free expression.
13. Urges authorities to promote the use of social media tools to promote transparency and easy access of citizens to government-held information and information of public interest, as well as strengthen accountability of the officials.
14. Calls for close co-operation of the governments with civil society and telecommunication companies to ensure that Internet remains an open forum for public debate and that the rights of the users are protected.

15. Emphasizes that in order to fully exercise their rights, Internet users should be protected from unlawful breaches of privacy.
16. Calls on authorities to ensure that journalists, as well as bloggers and 'citizen reporters', can work unhindered.

* * *

SECOND OSCE SOUTH EAST EUROPE MEDIA CONFERENCE

DECLARATION

“Shaping policy for the future”

The Second OSCE South East Europe Media Conference, organized by the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media in co-operation with the OSCE Mission to Serbia, and with the assistance of the OSCE Presence in Albania, OSCE Mission in Kosovo, OSCE Mission to Montenegro, OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina, and the OSCE Mission to Skopje, was held on 20-21 September 2012 in Belgrade, Serbia.

Approximately 100 international and national experts, as well as media members from South East Europe, attended the conference to discuss the latest media freedom developments and challenges in the region.

The conference specifically focused on state policies and laws curbing media freedom, the impact of business interests on editorial policies and the issue of safety of journalists and self-censorship.

The conference participants:

1. *Acknowledge* the importance of the conference as a regional forum on current issues and challenges to media freedom and pluralism as a core OSCE commitment.
2. *Welcome* the fact that specific recommendations were discussed to serve as a plan for follow-up activities and assistance to participating States.
3. *Acknowledge* that although free media and independent journalism exist in the region, media legislation, poor implementation practices and business and political interests still negatively affect media freedom in South East Europe.
4. *Call on governments* to foster an independent public service broadcasting system and to secure the necessary legal, political and organizational conditions for the proper functioning of financially independent and sustainable public service broadcasters.
5. *Reiterate* that public service broadcasters play a central role and, therefore, must be allowed to protect their editorial independence from political or economic interference.
6. *Call on governments* to ensure proper implementation of legislation on public service broadcasting and broadcast regulation through independent judicial oversight and effective public scrutiny.
7. *Call on governments* to bring defamation laws and court practice in line with advanced international standards, namely defamation cases should be considered only in civil and administrative courts and moral damages must be proportionate to the harm caused so they do not lead to media bankruptcies and a chilling effect on journalists.

8. *Express* great concern about attacks against media, including threats against journalists and their families, attacks on media property, and assaults of journalists covering public events.
9. *Urge* authorities to intensify efforts to fight violence against journalists and do everything possible to bring those responsible for the attacks to justice, including intensifying investigations of older murder cases.
10. *Emphasize* that the independence of editorial policies is indispensable for media and should not be tampered with by the state, corporate or political interests, including by the use of state aid, preferential advertising and other practices that might exert control over the media.
11. *Acknowledge* the serious risk of monopolizing media in South Eastern Europe by political and business circles pursuing their agendas.
12. *Call on governments* to recognize this challenge to media freedom and counter it by adopting and implementing transparency of media ownership legislation and sound antitrust laws that encourage media pluralism. Information on media ownership should be made available to the public.
13. *Call* on media owners to respect the editorial independence of the journalists.
14. *Invite* journalists and publishers to negotiate and conclude agreements and by-laws on editorial independence, with references made to such agreements in journalists' and editors' employment contracts, to avoid self-censorship and foster ethical reporting based on voluntarily adopted professional standards.
15. *Insist* on the need of legally formalized employment conditions in accordance with national labour laws.
16. *Reaffirm* the importance of the right to access information as a fundamental human right and call on the authorities to respect that right.
17. *Stress* that media representatives should be able exercise the right to access and disseminate government-held information in the public interest.
18. *Reiterate* that journalists should not be sanctioned for obtaining, storing and releasing confidential data in the public interest.
19. *Urge governments* to facilitate the ability of media to access government-held information to ensure wider public's access to it.
20. *Emphasize* that for better government transparency and full access to government-held information, rules of classification existing in the national laws should be limited in scope and time. Only that data whose release may seriously undermine the national security should be classified.
21. *Note* that investigative reporting in the interests of the society is only possible if journalists' confidential sources can rely on their identity not being

disclosed and, thus, *urge* governments to put in place sufficient legal provisions in accordance with international standards to guarantee the right of journalists not to reveal their confidential sources.

22. *Recognize* that in the digital era the issue of licensing terrestrial broadcasters remains a top government priority and should serve as a stimulant to pluralism and diversity. The digitalization process should in no case be used to restrict the ability of existing broadcasters to continue their work after the switchover to digital broadcasting.
23. *Urge governments* to support and speed up the digitalization process of public service broadcasters in order to ensure performance of their public service remit, thus contributing to strengthening democratic debate and values.

Belgrade, 21 September 2012

9th South Caucasus Media Conference
From traditional to online media: best practices and perspectives

Tbilisi, Georgia
11 – 12 October 2012

DECLARATION

The 9th South Caucasus Media Conference, organized by the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media with the assistance from OSCE Offices in Yerevan and Baku, was held on 11-12 October in Tbilisi, Georgia.

Throughout the years the South Caucasus Media Conference has been a unique forum to discuss media issues and co-operation among journalists in South Caucasus.

The two-day conference hosted more than 80 journalists, media experts, parliamentarians, civil society representatives and academia from Armenia, Azerbaijan and Georgia.

The focus of the conference was social and online media. Conference participants explored issues related to international standards and national practices regarding freedom of the media in social media and online broadcast regulation. Participants also discussed the latest media developments in South Caucasus participating States. Furthermore, legal challenges and policies and practices pertaining to online and social media, tendencies in development of digital media and prospects for online media outlets were discussed during the conference.

The Conference:

1. Welcomes the fact that representatives of the media, civil society, as well as academia from Armenia, Azerbaijan and Georgia were able to take part in the conference and discuss important issues in the field of online and social media on the regional level, maintaining the spirit of co-operation and trust.
2. Acknowledges that online and traditional media provide opportunities to strengthen implementation of existing commitments of the OSCE participating States in the sphere of media freedom.
3. Welcomes the fact that online media allow for more diversity and pluralism and acknowledges that affordable access to broadband Internet should be fostered.
4. Emphasizes the actual benefits that Internet offers, including advancements in education, economy, individual communications, and acknowledges its importance as a tool to seek, produce, receive, and distribute information.
5. Calls on governments to ensure protection of the fundamental rights to freedom of expression and freedom of information by adopting laws, policies and practices that foster and not restrict these rights and by ensuring independent judicial oversight and effective public scrutiny of their implementation.
6. Stresses that restrictions to the right to free expression on the Internet are only acceptable if in compliance with international law and standards, necessary in a democratic society, prescribed by law and are in the public interest.

7. Believes that national laws should facilitate openness and transparency of the Internet, including online media.
8. Urges governments to consider access to and use of the Internet and its services, including social media and social networks, a prerequisite for the exercise of a number of basic human rights, including the right to freedom of expression, and promote the universal access to it.
9. Urges to strengthen multi-stakeholder partnership of governments with all relevant parties to close the “digital divide” among different population groups, promote education on use of new media and foster general access to the Internet.
10. Urges telecommunication companies to safeguard network neutrality to ensure that online information and traffic are treated equally regardless of the device, content, author, origin or destination, as well as ensure transparency of the information about their ownership.
11. Acknowledges the active role that users assume in generating content, thus exercising their right to free expression.
12. Urges authorities to promote the use of social media tools to promote transparency and easy access of citizens to government-held information and information of public interest, as well as strengthen accountability of the officials.
13. Calls for co-operation of the governments with civil society and telecommunication companies to ensure that Internet remains an open forum for public debate and that the rights of the users are protected.
14. Emphasizes that in order to fully exercise their rights, Internet users should be protected from unlawful breaches of privacy.
15. Calls on authorities to ensure that journalists, as well as bloggers and ‘citizen reporters’, can work unhindered.
16. Calls on authorities to stop prosecution of bloggers and online media activists.

Tbilisi
12 October 2012

* * *

Regular Reports to the Permanent Council



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

29 March 2012

Regular Report to the Permanent Council

Introduction

The first topic of my report to you today is dedicated to Internet freedom. Rightly and timely, the Irish chairmanship this year puts this issue very high on its agenda. My Office is working closely with the participating States to promote and assist to ensure that the Internet remains free for all our citizens.

As you know, last year my Office commissioned the first OSCE region-wide study on Internet regulation. It was based on the results of a survey designed to reveal the methods used by governments to regulate the Internet. The findings, unfortunately, were eye opening and troubling.

This main concern, of course, is the attempt by some governments to fundamentally change the free nature of the Internet. The situation we are experiencing lately proves that the points and concerns raised in the study were legitimate. The disturbing trend we are experiencing is that participating States too often, through a labyrinth of laws and regulations, effectively limit access to and free use of the Internet. Governments justify these restrictions on several grounds: protection of public safety, morals, national security and protection of others' lawful rights, as in the case of copyright holders.

What we are now witnessing in many countries is the enactment of laws that seriously undermine the importance of free media. These measures – as well as the bureaucratic, military, intelligence and police apparatus that they create – are not necessarily temporary, proportional, necessary or in conformity with relevant legal standards. In such a context, human rights defenders, journalists and the media generally often find themselves in opposition to their governments. They decry the individual cases of rights violations and insist that effective and transparent oversight mechanisms be created to ensure that laws and systems integrate and respect human rights.

Human rights, including freedom of expression and freedom of the media, should not be seen as obstacles to effective intelligence, police and military action. Human rights principles always give way to emergency and security concerns in order to protect society, to preserve its institutions and to overcome those emergencies so that, in the long term, rights and freedoms are protected. Free expression and a free media play important roles in fostering a meaningful debate on security issues and can help us to effectively address new challenges. By pitting free speech concerns and security issues against each other we run the risk that both will be conquered. We may find ourselves with no security and no rights. Consequently, all measures that aim to increase security must be accompanied by meaningful counterweights that protect human rights. In short, we must have effective and transparent mechanisms for civilian oversight of new security measures.

Human rights in which media freedom, freedom of expression and access to information and security are interdependent, intertwined and interrelated. We should be thinking of new ways to connect and bring closer human rights and security in the 21st century.

How OSCE governments respond to this issue will have a great affect on free media and free expression now and in the future.

I will repeat it here: This Office never questions the legitimate right of a public authority to fight child abuse, terrorism and other issues that are related to national threats to our societies. But one can't help but get the feeling that underneath it all, those in power are simply trying to stop unpopular, critical, satirical and provocative voices that now have the ability to be heard across their nation and around the world because of the Internet.

It is my strong opinion that assessing legislation based on fundamental principles should result in an Internet free from unwarranted restrictions that might destroy its very essence as a free forum for speech and expression.

What are these principles?

First, it is imperative that the fundamental rights to free expression and privacy be maintained. This is a balancing act, but one that must recognize the importance and benefits of the free exchange of information and ideas across countries and across borders.

Second, intermediaries and others who are the engines of Internet growth and development should not be put the position of being public prosecutors and judges of online traffic.

And last, blocking, filtering and denial of access of individuals to Internet resources must always be considered an extraordinary action that is justifiable only under limited circumstances and when approved by courts of competent jurisdiction. Cutting off access to whole populations or significant segments thereof never can be justified.

I have carried this message to the European Commission, the Council of Europe, UNESCO and throughout the OSCE region. I would appreciate your support on this important matter as your States examine the issue.

Now I need to turn our attention to the topics where each reporting period brings more distressing news – violence and intimidation against media.

Before I address the issues related to this topic, I would like to share with you some interesting information related to the recent discovery of an article written by Albert Camus in 1939. The article “Manifest of Censorship” was published two weeks ago in Le Monde. The text was discovered by Macha Sery at the National Archives in Aix-en-Provence. In the text Camus defines the four commandments of free journalist: lucidity, refusal, irony and obstinacy. His manifesto is a reflection on journalism in times of conflict and, more broadly, the choice of each, more than the community, to build a free man.

The text is even more relevant now. It can be accessed at http://www.lemonde.fr/afrique/article/2012/03/18/le-manifeste-censure-de-camus_1669778_3212.html

Since November of last year journalists, other members of the media, bloggers and social media activists in our region have been beaten, threatened, detained, intimidated, put in prison and at least one was murdered. Others had their offices bombed and equipment destroyed or seized. Some were deported; others not allowed to leave their own country.

Bloggers, social media activists, journalists are put behind bars. I am not talking about numbers; I am talking about real people. I have visited some of them in prison. Why are they there? On charges of hooliganism, terrorism and drug dealing, among others. If you scratch the laws, you scratch the reasons behind it. They are there because they were provocative, they were critical, they criticized the powerful, and they were touching upon wrongdoings in their societies.

In this latest period, many journalists were harassed and physically harmed just for covering public events. All of this is documented in the report I present to you today.

I am often told that I am meddling in internal affairs when I raise these issues. The way I see it is that it is a part of my mandate to remind all participating States that they should change the laws that restrict free speech.

We already live in a digital age, a time in which we can create truly democratic cultures with participation by all members of society and in only a few years from now this participation will virtually include most of the world's citizens.

There is some good news. In some participating States government and law-enforcement authorities have been moving quickly to apprehend the assailants.

Even then, however, not enough, if anything, is done to complete the investigations. And the attacks continue. The harassment continues. The jailing of journalists continues and the impunity and a chilling effect still affect our societies.

It is my responsibility to call these facts to your attention. It is my mandate to assist the participating States to address the issues and find solutions. The situation will not get notably better until each participating State assesses the situation in its own country and truly seeks to improve the climate in which the media and journalists operate.

My Office remains ready to assist all participating States to achieve this goal.

Issues Raised with the participating States

Albania

On **28 February** I wrote to the authorities asking about the status of the Parliament's move to end prison sentences for criminal defamation. On 1 March the authorities provided a copy of amendments to the Penal Code that were adopted by the lawmakers later that day.

On **12 March** in a letter to Deputy Prime Minister and Foreign Minister Edmond Haxhinasto, I welcomed Albania's significant move toward reforming its criminal and civil defamation laws. While I am very pleased that Albania has removed imprisonment as a penalty for defamation, I wished it would have gone further and decriminalize such offenses completely, since any criminal prosecution of political speech has a chilling effect that might limit debate on issues of

public interest. I also noted that the law still allows for defamation of deceased persons. As the reputation of a person is inextricably linked to the personality of a living person it cannot be “inherited” by third persons. Such a provision carries a great risk of impeding historical debate and journalistic research.

Armenia

On **7 December** during the Ministerial Council in Vilnius I met with Deputy Foreign Minister Ashot Hovakimian and discussed the media freedom situation. Minister Hovakimian presented me with a letter from Foreign Minister Edward Nalbandian informing me that my 10 November letter and public statement expressing concern over the growing number of libel lawsuits filed against media was forwarded to the Minister of Justice and to the Chair of the Court of Cassation. In his letter Minister Nalbandian expressed hope that the established co-operation between the government and my Office would continue.

On 27 December Justice Minister Hrayr Tovmasyan provided me with a detailed analysis of a 15 November Constitutional Court ruling which instructs trial courts to be more cautious in handling civil libel lawsuits and avoid imposing hefty fines on media. In my November 2011 Report to the Permanent Council I welcomed this ruling as bringing Armenia’s law closer to international standards. I hope that courts will apply these principles when considering defamation cases against the media.

Azerbaijan

On **6 December** while attending the Ministerial Council in Vilnius I had the opportunity to meet Foreign Minister Elmar Mammadyarov. We continued our constructive dialogue on media freedom in Azerbaijan. I once again raised concerns over the issue of two imprisoned bloggers, Bakhtiyar Hajiyev and Jabbar Savalan. I also offered my Office’s full support to the government’s move to decriminalize defamation. I hope Azerbaijan soon will take this important step.

On **27 December** I issued a public statement welcoming President Ilham Aliyev’s decision to pardon Savalan as an encouraging step for freedom of expression in Azerbaijan. I remain hopeful that blogger Hajiyev also will be released.

On **21 February** I wrote to Minister Mammadyarov to learn the status of Anar Bayramli, an Azerbaijani journalist employed by an Iranian media outlet. Bayramli was detained on 17 February in Baku and charged with illegal possession of narcotics. I will continue to follow developments in Bayramli’s case.

On 1 March I received information from the authorities confirming that extortion charges were brought against Avaz Zeynalli, the chief editor of the Khural newspaper. I raised this case in a November 2011 letter to Foreign Minister Mammadyarov. I was informed that the preliminary investigation was ongoing. I will continue to follow this case.

On **2 March** I issued a public statement raising the cases of two reporters – Idrak Abbasov of the Institute for Reporters’ Freedom and Safety and Rashad Vaqifoglu of Obyektiv TV – who were injured while covering demonstrations on 1 March in the town of Quba. Other journalists

were reportedly sprayed with tear gas used by law enforcement agencies to disperse the protesters.

I issued a call to all participating States to take proactive measures to ensure the physical safety of journalists reporting at public events.

On 6 March my Office received from the authorities a list of project areas for co-operation. My Office is assessing the possibilities of some of the projects that we hope can be implemented this year.

On **22 March** I wrote to President Ilham Aliyev to express my concern over recent negative media freedom developments and to ask him to ensure a free and safe media environment in Azerbaijan. I called upon President Aliyev to ensure that those responsible for a recent blackmail campaign targeting Khadija Ismayilova, an investigative journalist with the Azeri language service of the U.S.-funded RFE/RL, be swiftly identified and prosecuted. I also voiced concern over the fate of four staffers of the Khayal regional television station, Zaur Quliyev, Vüqar Qonaqov, Zaur Mustafayev and Islam Aslanov, who were detained in connection with recent unrest in the northeastern city of Quba and transferred to Baku. I asked the President for his personal involvement to ensure Ismayilova's safety and to protect the rights of the Khayal journalists. I also expressed hope that the still-imprisoned blogger Bakhtiyar Hajiyev would be released.

Subsequently, I was pleased to learn that two Khayal staffers, Mustafayev and Aslanov, have been released from custody. I remain concerned about Quliyev and Qonaqov, who have been remanded in custody and are not allowed to see their families. I will continue to follow the case.

Belarus

On **6 December** I met with Minister of Foreign Affairs Sergei Martynov while attending the Ministerial Council in Vilnius. Although our views about the media-freedom situation in Belarus continue to differ, we had an open and frank discussion. I expressed hope that the spirit of co-operation between my Office and the authorities established during my last official visit to Belarus in September 2010 could be renewed and that I could visit Minsk in the near future.

On **11 January** I issued a public statement protesting the sentencing of Ales Barazhenka, an independent Belarusian cameraman, to 11 days in prison for "participating in an unsanctioned event" by recording a one-man picket at KGB headquarters. I called on the authorities to release Barazhenka, stop harassing him and other members of the media and, for the sake of society's right to know, allow journalists to cover all political events, whether officially sanctioned or not, in line with international best practices.

I also once again expressed my concern about the constant harassment that independent media and journalists continue to suffer in Belarus.

On 13 January I received clarifications from the authorities about amendments to the Administrative Code and the Procedural Administrative Code that went into effect on 6 January. The explanations offered by the government, as well as the expert assessment of my Office, showed that these amendments would not further restrict freedom to use the Internet in the country.

On 1 February I received a response from the authorities to my 11 January letter which response included two “non-papers,” one on the administrative sentence against Barazhenka and another on the European Union visa ban against several members of state media. Regarding Barazhenka, the response stated that he was not accredited as a journalist, which equals a violation of the media statute. The case of Barazhenka, as well as similar cases in which foreign and Belarusian journalists are denied or stripped of accreditation on various grounds, shows the need for reform of the current accreditation system. My Office stands ready to work with the Belarusian authorities to reform this law.

On **19 March** in a letter to Minister Martynov, I asked for information about the recent decision of the authorities not to allow Zhanna Litvina, Chairperson of the Belarusian Association of Journalists, Andrey Dynko, Chief Editor of Nasha Niva newspaper, and Mikhas Yanchuk, a representative of Belsat TV channel in Minsk, to leave Belarus. On 14 March they all intended to cross the Belarusian state border at the international airport in Minsk or a railway crossing to Lithuania, but were informed by the border guards that they were “temporarily banned” from foreign travel. Their passports were stamped accordingly. I look forward to the reply of the authorities.

I continue to closely follow all developments in the media-freedom field and remain concerned about the fragile state of non-governmental media and the safety of journalists in Belarus.

Canada

I take note of a decision on 2 March by the Superior Court of Quebec upholding a Radio Canada reporter’s right to protect the confidentiality of his sources. The Court based its ruling in part on the fact that “protection of sources was clearly recognized by the Supreme Court in two recent judgments and because sources play an important role in investigative journalism.” I am pleased that the court has recognized in case law the right of journalists to protect sources.

France

On **21 December** I wrote to Bernard Accoyer, the President of the National Assembly, calling upon the lower chamber of Parliament to reject a draft bill to criminalize public statements denying genocides. The bill was passed on 22 December. I issued a public statement the next day expressing regret at the decision and explaining the reasoning behind my plea. The bill sought to make those who deny or “outrageously minimize” genocides recognized by French legislation subject to a one-year jail term and a €45,000 fine. On 28 February the Constitutional Council struck down the bill, saying it represented an “unconstitutional infringement of the exercise of freedom of expression and communication.” This decision by the Constitutional Council should be welcomed as a positive step by France in the effort to protect free speech.

On **17 February** I issued a public statement condemning attacks on the Paris and Cologne offices of the Turkish-language daily newspaper, Zaman, and called for a thorough investigation. I said that these attacks not only create fear in those directly affected but they also damage media freedom by attempting to silence journalists for their reporting. On 15 February a masked group of alleged supporters of the Kurdistan Workers’ Party (PKK) entered the Paris offices of Zaman, breaking windows and equipment and threatening employees. On the same day in Cologne, alleged PKK supporters firebombed the newspaper’s offices. French and

German authorities immediately launched investigations. I hope that the perpetrators will be soon brought to justice.

Germany

On **17 February** I issued a public statement condemning attacks on the Paris and Cologne offices of the Turkish-language daily newspaper, Zaman, and called for a thorough investigation. I said that these attacks not only create fear in those directly affected but they also damage media freedom by attempting to silence journalists for their reporting. On 15 February a masked group of alleged supporters of the Kurdistan Workers' Party (PKK) entered the Paris offices of Zaman, breaking windows and equipment and threatening employees. On the same day in Cologne, alleged PKK supporters firebombed the newspaper's offices. French and German authorities immediately launched investigations. I hope that the perpetrators will be soon brought to justice.

Greece

My Office is monitoring deliberations in lawsuits against Muslim minority newspapers Gudem and Millet in Thrace. Last year a lower court ruled in favour of Charikleia Nikopoulou, a teacher in a Muslim minority elementary school in Thrace, and ordered the newspapers to pay €150,000 and €120,000 respectively, for moral damages. The newspapers published articles that included statements about the teacher's character and professional competence and claimed that she had insulted Islam by asking students to draw a picture of God. The teacher said these claims were false. (I wrote to the Permanent Representative of Greece to the OSCE in March 2011 on this issue requesting further information, which I received in June 2011). Based on the law, if the judgment becomes final and the newspapers do not pay, the editors face prison terms of up to 10 months. On 24 February the Court of Appeal in Komotini was scheduled to review the case but the hearing was postponed.

The newspapers claim that paying the fines would lead to insolvency. As I emphasized earlier, in order to protect media pluralism the ceiling on damages should never be so high as to lead to the bankruptcy of a media outlet. I look forward to receiving information about the outcome of the appeal.

Hungary

On **21 December** I issued a public statement welcoming a Constitutional Court decision that declared unconstitutional several key provisions of Hungary's 2010 media legislation. These provisions, if implemented, could have negatively affected media pluralism. The ruling stated that parts of the media legislation banning certain content regarding print media are unconstitutional. It also ruled that the rights of the Press Complaint Commissioner, allowing him or her to interfere with editorial decisions of the press in case of complaints, were unconstitutional. These two aspects of the legislation must be changed by 31 May. The decision also immediately abolished the limitation on the protection of confidential sources of information serving the public interest, thus requiring court approval to force journalists disclose sources even in cases including matters of national security or crime prevention. The decision also annulled the right of the Media Authority to obtain editorial materials from media outlets without prior court approval.

In this regard, I asked again the authorities to comprehensively reform the laws as to bring them in line with all OSCE commitments on media freedom. I also urged them to reconsider other issues arising from the media law, including content restrictions based on vague definitions, the politically homogeneous composition of the Media Authority and the Media Council and the lack of independence of public service media. I offered my Office's continuing support and assistance with the reforms.

In the same statement I expressed concern about a December 2011 decision of the Media Council to reassign the frequency of Klubradio in Budapest. As a result, an independent and popular political talk radio station was to be taken off the air. The station, known for its critical political views, has a half million listeners daily.

On 28 February I was pleased to learn that a decision by a Budapest court gave Klubradio the right to broadcast on a frequency that the station won in a tender in spring 2010. The recent court decision stated that the National Radio and Television Committee or its legal successor, the National Media Authority, should have signed the contract with Klubradio. I hope that the Media Authority will rule based on the court's decision and that Klubradio can continue broadcasting.

On **26 January** I met in Vienna with Zoltan Kovacs, Minister of State for Government Communication, to discuss media reforms. I appreciate the lines of communication that we have established in the past year. The Minister said that the Government intends to reform media laws as necessary before the court-imposed deadline of 31 May. I offered the assistance of my Office in the task and noted that reforming the legislation provides a unique opportunity for authorities to also fix other shortcomings in the media laws. Minister Kovacs and I agreed on regular exchanges during the drafting process. I am waiting to receive the new drafts. My Office stands ready to prepare recommendations which I hope legislators will take into account when finalizing the laws.

Kazakhstan

On **7 December** while attending the Ministerial Council in Vilnius I met with Foreign Minister Yerzhan Kazykhanov and discussed some aspects of the media-freedom situation and my possible visit to Kazakhstan this year.

On **9 December** I wrote to Minister Kazykhanov to raise a number of issues which could negatively impact media freedom. Among those issues were the blocking of the LiveJournal and LiveInternet blogging platforms, court rulings against the Stan TV independent broadcaster and its business partners, the questioning of Vremya newspaper correspondent Genaddy Benditsky and libel lawsuits brought against the Obshchestvennaya pozitsiya newspaper. I also expressed concerns over draft amendments to the Law on Television and Radio Broadcasting which, according to our assessment, violate the right of citizens to freely receive and impart information and undermine the principles of free competition and pluralism in broadcasting.

On **28 December** I issued a public statement expressing regret that the upper chamber of the Parliament adopted the Law on Television and Radio Broadcasting not taking into account the recommendations issued by my Office or the concerns expressed by civil society. I asked President Nursultan Nazarbayev to veto the bill. Unfortunately, the law went into effect on 18

January. I remain hopeful that the reform of broadcast legislation will continue and offer my Office's full support in this endeavour.

I was pleased to hear that Ramazan Yesergepov, the chief editor of the Alma-Ata Info newspaper, was released from custody on 6 January after serving a 3-year jail term on charges of divulging state secrets. I, however, regret that under the terms of his conviction he cannot resume his journalism activities for another 3 years.

On 25 January I received a detailed reply from the authorities with information on all cases mentioned in my 9 December letter, including the developments regarding Stan TV, Vremya newspaper correspondent Genaddy Benditsky and the Obshchestvennaya pozitsiya newspaper. The authorities assured me that blocking the LiveJournal and LiveInternet blogging platforms was started as part of general fight against religious extremism and is in line with national legislation. Using this opportunity let me once again state that my Office never has questioned the legitimate right of governments to ensure public safety or fight terrorism. But my view remains that this legitimate counteraction should not compromise or abort freedom of expression. This case once again underlines the need to follow our expert's recommendations and amend the media law to be better in line with OSCE media freedom commitments

Also on **25 January** I issued a public statement calling for the release of Igor Vinyavsky, the chief editor of Vzglyad independent newspaper, who was detained on 23 January on suspicion of calling for the overthrow of the government. On the same day officers of the National Security Committee searched Vzglyad's main editorial offices in Almaty, seizing computers and financial records. As a result of the raid, publication of the periodical was delayed. I called the raid on Vzglyad part of a worrying trend against independent media outlets. I referred to the fact that in connection with the events in Zhanaozen, staff members of Stan TV were detained, summoned to law enforcement agencies and interrogated. I called on the authorities to allow Vzglyad and Stan TV to operate freely and without fear of intimidation. I hope that my call will be heard and that these and other independent media will continue their important work without facing further obstacles.

On **2 February** I wrote to Minister Kazykhanov to express concern over new regulations on Internet access services which, for the most part, are expected to go into effect later this year. Under these regulations, individuals wishing to use computers in public places that offer access to the Internet will have to produce valid identification. Also, business owners will have an obligation to keep an electronic log containing the full names of their clients, the time and duration of their visits, the identification numbers of the computers they use and all the addresses of the websites they browse. In addition, these logs will have to be kept for a period of no less than six months and will have to be made available to law enforcement agencies upon request. These regulations also prohibit the installation of software making it possible to access websites through proxy servers.

On **28 February** I wrote to the authorities to request additional information on the attack on Zharkynbek Seytinbet, a correspondent for the Adilet newspaper in the southern city of Shymkent. I expressed hope that the perpetrators will be found and brought to justice.

On 1 March I received "Information from the General Prosecutor's Office of Kazakhstan on the investigation of mass disturbances in Zhanaosen." This comprehensive document included, among other things, detailed information on the criminal proceedings initiated against Vinyavsky.

Vinyavsky was released from jail on **15 March** and I issued a public statement welcoming his release as a positive sign and, I hope, a turning point in the recent negative trend against Vzglyad and other independent media. I hope that the charges against him will be dropped and that the newspaper will be able to quickly retrieve its equipment and records.

I have received an invitation from the authorities and will participate in the Eurasian Media Forum. I look forward to my visit to Kazakhstan in April.

Kyrgyzstan

I was pleased that on 9 January President Almazbek Atambayev signed the law “On the Public Television and Radio Company” providing the national public service broadcaster (PSB) with a stable legal foundation. Although legal reviews commissioned by my Office have identified areas that could be improved in PSB regulations, including the financing and the composition of the Supervisory Board, the very fact the law was adopted is a positive development. Kyrgyzstan is the first country in Central Asia with a Public Service Broadcaster.

On **23 February** I wrote to Asylbek Jeenbekov, the speaker of the Parliament, to express concern that Internet service providers had blocked access to fergana.ru, a Russian-registered website that specializes in Central Asia affairs. This action stems from a June 2011 resolution by the Parliament which, citing fergana.ru’s coverage of the 2010 violence in the country’s south, requested that the government takes steps to block access to the site. In my letter I pointed out that websites can be legitimately blocked only when their content constitutes a criminal offense recognized by law, the action is necessary in a democratic state and only after court review. I concluded by expressing hope that the Parliament would reverse its resolution and that Internet users would soon be free to access fergana.ru.

I raised this issue again in a **27 February** public statement in which I called for the immediate end to the blockage and called upon authorities to make sure that the Internet would remain free. Unfortunately, fergana.ru remains partially blocked. Some Internet service providers continue to restrict access or make access more complicated.

On **14 March** I wrote to Foreign Minister Ruslan Kazakbayev about criminal proceedings initiated against Vladimir Farafonov, a journalist who is charged with inciting national hatred in articles he contributed to Russian-language online periodicals. A court in Bishkek began hearing his case on 15 March. In my letter I expressed hope that Farafonov would be granted a fair trial and have the right to have his articles reviewed by an independent expert panel. I also said I hoped that, when considering a verdict, the court would take into account Kyrgyzstan’s international commitments regarding freedom of expression. I will continue to closely monitor this case.

The former Yugoslav Republic of Macedonia

I keep following closely the media freedom situation in the country as well as the overall reform of media legislation, including the libel reform initiated by the government with the support of the Association of Journalists. I hope that a consolidated proposal will be published in the near future which would fully decriminalize libel and insult and establish effective safeguards for freedom of expression in civil defamation cases. I also hope that all the country will move forward on other media freedom issues discussed during my visit in October, one of them being

the strengthening of the public service broadcaster. My Office stands ready to assist in bringing the country's media legislation in line with OSCE commitments and international standards.

Moldova

I continue monitoring several civil defamation cases, including the case of the Ziarul de Garda newspaper, described in a previous Report to the Permanent Council. The newspaper was ordered to pay €30,000 in August 2011 to two prosecutors for reporting about their alleged wrongdoings.

I regret that on 7 December the Appeals Court upheld the judgment in the case, although it reduced the amount of damages to be paid by the newspaper to a more reasonable amount of €1,250. The disturbing aspect of the case is that the courts seem to have ignored the Moldovan Law on Freedom of Expression which requires the public interest dimension of the reporting be considered. I hope that the Supreme Court will review this decision.

Montenegro

On **8 March** I issued a public statement condemning an attack on Olivera Lakić, a journalist with the daily Vijesti. On 7 March Lakić was attacked and brutally beaten by an unknown assailant in front of her apartment building. She suffered a concussion and was hospitalized. The Vijesti team and Lakić had been threatened previously for their reporting about alleged irregularities at the Tara tobacco plant. I stressed that assaults against journalists must be treated as attacks against society as a whole as they threaten the media's role in a democracy. I welcome the progress of the investigation. Police identified and arrested a suspect on 13 March. I hope that other attacks on media also will be investigated and that the authorities will work toward ensuring a safe working environment for journalists to perform their duties without fear.

Last summer Vijesti was the target of a series of attacks when vehicles belonging to the company were set on fire and a TV Vijesti crew was physically assaulted while working on an assignment in the town of Nikšić. No perpetrators of these attacks have been identified.

Netherlands

I am concerned that on 19 March another assault took place against an office of the newspaper Zaman. (see France and Germany) According to media reports, the Rotterdam offices of Zaman were attacked, causing material damage to the building. The authorities have begun an investigation. My Office is monitoring the case.

Romania

On **20 January** I wrote to Minister of Foreign Affairs Cristian Diaconescu to condemn attacks on several members of the press during public demonstrations in Bucharest. I asked the authorities to carry out thorough investigations. Journalists from various media outlets reportedly were assaulted on 15-16 January while covering anti-government protests that turned violent. Some of the journalists were attacked despite displaying press identification. I expressed particular concern that police officers reportedly also attacked journalists. In my letter

and a public statement I stressed that journalists must be free to report on public events, including protests and demonstrations. I hope to receive information about the ongoing investigation soon.

Russian Federation

On **7 December** I met Deputy Foreign Minister Aleksandr Grushko while attending the Ministerial Council in Vilnius. We exchanged views on the current media freedom situation in Russia, including some recent legal developments and the progress made by the Investigative Committee on media-related criminal cases that were re-opened last year.

On **9 December** I issued a public statement calling upon authorities to protect journalists reporting at public protests from police harassment. My statement was prompted by the detention, a few days earlier, of approximately two dozen reporters covering post-election demonstrations in Moscow and Saint Petersburg. At least two of these journalists – Forbes.ru editor Aleksei Kamensky and FORUM.msk editor Anatoly Baranov – were charged with refusing to comply with the lawful demands of policemen. Another, Kommersant newspaper correspondent Aleksandr Chernykh, was beaten by a police officer during his detention.

On **16 December** I issued a public statement condemning the murder, in the southern republic of Dagestan, of Khadzhimurad Kamalov, the chief editor of the Chernovik weekly newspaper, which is known for its investigative reporting. I welcomed the fact that the authorities immediately opened an investigation into this killing and I hope that the perpetrators will be brought to justice.

On **19 December** I wrote to Deputy Minister Grushko to reiterate my concerns over amendments to the statute on the mass media that went into effect in November. The licensing procedures set out by the amendments, as well as regulations governing websites, were among the main concerns I raised when the issue first emerged in March 2011. Unfortunately, legislators did not take the recommendations issued by the Public Chamber¹ and my Office into account.

On **13 January** I wrote to the authorities to ask for additional information on three prosecuted journalists: Igor Grishchenko, chief editor of the Moskovsky komsomolets v Yakutii newspaper; Aleftina Dongur-ool, a reporter with RISK, a newspaper based in the Republic of Tuva; and Aleksandr Tolmachev, editor-in-chief of the Novochoerkasskie novosti newspaper and owner of another two print periodicals, Upolnomochen zayavit and Pro Rostov. On 15 February I received information on these cases from the authorities. My Office will continue to follow developments.

On **13 February** in a public statement and in a letter to Supreme Court Chairman Vyacheslav Lebedev, I welcomed the adoption by the court on 9 February of a media-friendly resolution on terrorism crimes. This resolution follows one on crimes of extremism, adopted on 28 June 2011, which says, in part, that “ideas and opinions based on facts pertaining to interethnic, interfaith and other social relations and expressed in scientific and political discussions and texts cannot be considered incitement to hatred or enmity.” I am convinced that, if implemented, these two resolutions will positively affect public debate and media freedom.

¹ The Public Chamber of the Russian Federation was created by a federal law to facilitate interaction of citizens with the governmental bodies in order to take into account needs and interests of citizens as well as to protect their rights and freedom in the process of lawmaking.

On 9 March I received a letter from Chairman Lebedev thanking me for my public assessment and appreciation of the above-mentioned resolutions. In his letter the Chairman once again, as during our meeting in Moscow last year, reiterated the Supreme Court's adherence to the principles of media freedom as one of the main guarantors for the development of democracy in Russia. I am particularly thankful for his readiness to continue the co-operation with my Office on media-freedom issues. As next step in this direction, Chairman Lebedev invited me to participate in a seminar for judges on combating terrorism and extremism that is scheduled to take place in Maykop in May.

On **14 February** I wrote to Foreign Minister Sergei Lavrov to express concern over the decision to expel Anne Nivat, a French journalist and writer who was conducting research in Russia, and to annul her multiple-entry visa. I am pleased to learn that the decision was quickly reversed and that the authorities have allowed this journalist to return and continue her work.

I have been closely following discussions on the future public television broadcaster, the creation of which President Dmitry Medvedev advocated in his address to Parliament on 22 December. I hope that these discussions will eventually bear fruit and that Russia soon will have a financially and editorially independent public service broadcaster.

As agreed with Deputy Minister Grushko, I hope to visit Moscow later this year to continue constructive dialogue and co-operation between my Office and the authorities.

Slovakia

On **25 November** I wrote to Foreign Minister Mikuláš Dzurinda to express concern over the wiretapping of journalists and I asked the authorities to ensure a prompt and thorough investigation of this case. On 21 November daily newspapers Pravda and Nový Čas claimed that their reporters and the head of Slovakia's news television channel TA3 had been wiretapped by Military Defence Intelligence. I stressed that eavesdropping and surreptitious surveillance of journalists endangers media freedom and violates international standards and OSCE commitments.

I welcomed that the highest authorities have condemned these actions and ordered thorough investigations. I was pleased to read then Prime Minister Iveta Radičová's public statement that wiretapping of journalists is incompatible with basic principles of democracy and rule of law. I was pleased to learn from the Head of the Permanent Mission of Slovakia to International Organizations that my Office would be informed about the ongoing investigation. I hope to hear about the successful conclusion of the investigation in the near future.

Spain

On **21 February** I wrote to Soraya Sáenz de Santamaría, the Minister of the Presidency of Spain, and José Luis Ayllón Manso, the State Secretary for Relations with the Parliament, about the draft Law on Access to Information which is being debated. I commended the renewed efforts of the government to adopt a specific law guaranteeing the right of citizens to access government-held information. I brought to the attention of the authorities several elements that should be featured in the law. I look forward to working with the government on this subject and hope that a good law will be adopted in the near future.

Tajikistan

On **5 December** I wrote to Supreme Court Chairman Nusratullo Abdulloev to thank him for the opportunity to attend the trial of BBC correspondent Urunboi Usmonov during my visit to Dushanbe in late November. I also told him I regretted the Supreme Court decision on 30 November to uphold the guilty verdict against Usmonov. In October 2011 the journalist was sentenced to three years in jail on charges of ties to a banned religious group but immediately set free under an amnesty decree.

I welcome a 7 December decision by an appellate court in northern Sugdh province to lift a €5,600 fine and a three-year ban on professional activity imposed on Nuri Zindagi newspaper correspondent Mahmadyusuf Ismoilov.

I remain hopeful that Ismoilov and Usmonov eventually will be cleared of criminal charges.

On **19 December** I wrote to Prosecutor General Sherkhon Salimzod expressing hope that Tajikistan would soon join the participating States that have decriminalized defamation. I take note that President Emomali Rahmon on 10 March said he had instructed the Justice Ministry to prepare draft amendments to the Criminal Code with a view to decriminalizing libel and insult. I look forward to assisting the authorities in this very important endeavour.

On **5 March** I wrote to Foreign Minister Hamrokhon Zarifi to request additional information on the blocking of the Facebook social media platform and four news websites specializing in social and political affairs: tjknews.com, centrasia.ru, maxala.org and zvezda.ru (Polyarnaya Zvezda). Internet service providers had, a few days earlier, reported being instructed by the Communications Service (a governmental agency) to block access to the sites “as a preventive technical measure.” I also expressed hope that the ban would be lifted soon. Since access to Facebook and the four websites remained blocked, on 7 March I issued a public statement calling upon authorities to reverse their decision.

I was pleased to learn from the authorities that access to Facebook was restored on 9 March. However, access to the other websites remains blocked. I will continue to monitor developments.

I welcome the resolution on defamation case law adopted on 23 December by the Supreme Court. The resolution specifies that when deliberating on claims for moral damages the courts should not award sums that may result in the closure of media outlets. It also provides a clarification of the difference between expression of facts and opinions.

Turkey

On **11-16 December** I visited Turkey upon invitation by Foreign Minister Ahmet Davutoğlu. The purpose of the visit was to discuss the media-freedom situation in the country, in particular imprisonment of journalists and Internet restrictions.

Minister Davutoğlu and I discussed media-freedom challenges that require immediate attention. I asked the government to improve the situation of imprisoned journalists, for example, through

alternatives to pre-trial detention, such as release on bail or house arrest. I also asked for urgent reform of the criminal law, because it can be used to restrict media freedom, imprison journalists expressing critical views and block websites. Minister Davutoğlu assured me that the main political philosophy of the government is to promote freedom and eliminate restrictions. I hope that the good spirit of our meeting will be quickly translated into specific measures to improve the environment for media.

I also welcomed initiatives by the Justice Ministry to amend the Criminal Code, the Anti-Terror Law, the Internet Law and the Broadcasting Law in order to bring national legislation in line with international and OSCE commitments. I hope that, as I offered in my meetings with the authorities, my Office will receive the draft laws and can prepare recommendations which would bring them in line with OSCE commitments and international good practices.

I am pleased that the Safe Internet Service filtering system is now voluntary, a development which is also in line with earlier recommendations of my Office. I trust that this filtering system never will be imposed on Internet users.

I also had meetings at the Justice Ministry; Transport, Maritime and Communications Ministry and the Directorate General of Press and Information of the Office of the Prime Minister. I was pleased to have the opportunity to meet with media professionals and human rights activists at Ankara University and Istanbul Bilgi University.

In co-operation with the authorities, I concluded the trip on 16 December with a visit to journalists Nedim Şener and Ahmet Şık in Silivri prison near Istanbul.

On **20 December** I issued a public statement objecting to the mass arrests of journalists that took place that day and called for a swift investigation into the matter. More than 30 journalists were taken into custody following police raids across the country. Office equipment was confiscated as evidence of their alleged involvement with the activities of the Kurdistan Communities Union (KCK). Among others, journalists from the daily newspapers Vatan and Birgün, the DIHA news agency and a photographer from Agence France Presse were arrested.

I emphasized the importance of knowing exactly why these media professionals were arrested. I also noted that although governments have an unquestioned right to fight terrorism, it should be carried out without silencing the press and curbing the public's right to be informed. This right includes reporting on sensitive issues such as terrorism.

On **19 January** on the occasion of the fifth anniversary of the murder of prominent journalist Hrant Dink, I made a public statement indicating that participating States must do more to protect journalists and punish their assailants. Dink, the editor-in-chief of the bilingual Armenian-Turkish language weekly Agos, was shot dead in 2007 in front of its Istanbul offices. Two days prior to this sad anniversary a criminal court in Istanbul sentenced one man for involvement but acquitted 18 other defendants of charges of acting on the orders of a terrorist organization. I repeated that impunity for perpetrators sends a chilling message to society that such crimes are tolerated. I noted the statements by the Turkish political leadership on this issue, including President Abdullah Gül and Deputy Prime Minister Bülent Arınç, who said that the decision was unsatisfactory to the people and that the ruling could be appealed.

On **12 March** I issued a press statement welcoming the release of four Turkish journalists from prison. The journalists, Sait Çakır, Coşkun Musluk, Nedim Şener and Ahmet Şık, were all detained on 3 March 2011 and accused of being members of the alleged Ergenekon

organization. In December I had the chance to visit two of them in prison during my official visit to Turkey.

According to media reports, the court released the journalists because of the time already spent in jail and the likelihood that the severity of the charges against them would be changed.

I am pleased to learn that the court has used alternative measures to imprisonment and the four journalists can stand trial as free persons. I hope that the trial, which is scheduled to resume on 18 June, will be over soon and the charges will be dropped against these and the many other journalists currently in prison.

My Office is updating the research we carried out a year ago on imprisoned journalists in Turkey. The findings showing the current trend and the data base of imprisoned journalists will be made public in the coming weeks. My Office is ready to assist authorities in all media-related reforms.

Turkmenistan

On 19 March I was pleased to receive a letter from Rashid Meredov, Deputy Chairman of the Cabinet of Ministers and Minister of Foreign Affairs of Turkmenistan, expressing the willingness of Turkmenistan to host our 14th Central Asian Media Conference in July in Ashgabat. My Office looks forward to our first such conference in Turkmenistan and I am firmly convinced that this event will be an impetus for the media freedom in the whole of Central Asia.

My Office continues to actively co-operate with the OSCE Centre in Ashgabat to provide the authorities with assistance in the field of media law reform and media education. In April we will participate in expert consultations with members of the working group on the media law established by the Parliament in 2011. I commend the readiness of the authorities to modernize their media legislation and hope that, as a result of our co-operation, the country will soon adopt a modern media law that follows the highest international standards.

We also continue our co-operation with the Institute of Foreign Relations at the Ministry of Foreign Affairs. Following my lecture to students during my last visit to Turkmenistan in November, we are now facilitating an exchange between the Institute and MGIMO University in Moscow. The Dean of the School of International Journalism of MGIMO will visit Ashgabat in May for lectures and consultations.

Ukraine

On 23 January I received a letter from the authorities informing me about a new procedure for the executive bodies of Ukraine to seek international expert opinion on national draft legislative changes. I noted this and in my **26 January** letter to the authorities expressed hope that a long-awaited law on Public Service Broadcasting would be adopted in the near future and offered my Office's assistance. On 21 February the Parliament indefinitely postponed its deliberations on the draft PSB law submitted by opposition deputy and former head of the parliamentary media committee Andriy Shevchenko. In the latest development, the Administration of the President urged the Cabinet of Ministers to act quickly on the presidential draft PSB law. I understand

that the draft law has been reviewed by a Council of Europe expert and I hope that a sound final draft will be submitted to Parliament soon.

In my **26 January** letter to the authorities I also raised the issues of the searches and arrests of Tviy Chas staffers on 17 January; the kidnapping and beating of Ivan Zheved, a Luhansk journalist, on 20 January; and the 23 January attacks and assaults against blogger Pavel Kolesnik and two journalists of Ukrainski Tyzhden, Bohdan Butkevich and Andriy Lomakin, by Donetsk supermarket employees. I await further information from the government on the cases.

On 27 January the authorities informed me in a letter about the 2012 ranking of Ukraine in the annual press freedom index by Reporters Without Borders.

On **28 March** I received a letter on the status of cases raised in my 26 January letter. It indicates that the searches and arrests of the Tviy Chas staffers were not related to their media activities, that a criminal case related to kidnapping of blogger Ivan Zheved was dismissed and that a criminal investigation was launched in the matter of the assaults on Kolesnik, Butkevich and Lomakin.

Uzbekistan

On **5 January** I forwarded to the authorities legal analyses of the draft laws “On transparency of activities of bodies of state power and governance” and “On television and radio broadcasting” which were prepared by independent experts. I hope their recommendations will be considered by the authorities when adopting the two laws. (See Legal Reviews)

On **2 March** I wrote to the authorities to seek additional information on a recent incident involving Natalia Antelava, a BBC correspondent based in Almaty. On 29 February she was denied entry to Uzbekistan without explanation.

On a positive note, I am pleased that websites of several news agencies, including the BBC, the BBC Uzbek Service, Aljazeera, the Associated Press and Reuters are accessible again in Uzbekistan. I hope that this will be soon the case with Deutsche Welle, Radio Ozodlik, fergana.ru and LiveJournal.

I also took note of a decree signed by President Islam Karimov on 30 December “On granting additional tax exemptions and incentives for further development of the media” which provides media outlets with tax benefits and favourable conditions for their development as small businesses.

Projects and activities since the last report

Legal reviews

Uzbekistan

As agreed with H.E. Ulugbek Mukhammadiev, the Deputy Speaker of the Legislative Chamber of the Oliy Majlis, during my visit to Tashkent in November 2011, my Office commissioned legal analyses of the draft laws “On transparency of activities of bodies of state power and governance” (available in Russian at <http://www.osce.org/fom/87924>) and “On television and radio broadcasting” (available at <http://www.osce.org/fom/87924>).

The following recommendations were made by the experts:

On the draft law “On transparency of activities of bodies of state power and governance”:

- Clear criteria for limiting access to information should be established;
- The legal sphere of this draft and all key issues related to the access to information should be clarified and information that cannot be provided should be specified;
- Information that is at disposal of and received by the state authorities should be available for disclosure;
- Heads of press services should not be personally responsible for information about the state body;
- Procedures related to requests for information, responses or rejections, and appeals should be specified;
- An independent agency to exercise control over state bodies that implement access to information laws should be established.

On the draft law “On television and radio broadcasting:”

- The procedure for the establishment of the independent regulatory agency should be specified;
- Policies mandating the regulatory agency to have transparent decision-making mechanism should be drafted;
- Founders of media outlets should be obliged to disclose their ownership structure online;
- Provisions founding a public broadcaster with editorial independence should be specified;
- Mandatory licensing provisions of television and radio broadcasters on the Internet should be removed;
- The license for television and radio broadcasters should be prolonged up to 10 years;
- Judicial review of broadcast license annulments should be required.

Internet freedom-related activities

The recent developments in the participating States related to attempts to streamline the protection of intellectual property rights on the Internet has been a cause for concern.

On **24 January** I called on governments to reassess their measures to enhance copyright protection against the paramount need to safeguard freedom of expression, in the context of the recent debate over the Stop Online Piracy Act (SOPA) and Protect Intellectual Property Act (PIPA) in the United States and the continuing discussion on the draft European Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA).

While noting the critical and crucial importance of the intellectual property right protection, I stressed that copyright laws should be limited in time and scope, encourage innovation and not hinder the free flow of information and freedom of speech. I warned the participating States that mandatory monitoring of Internet content for copyright infringement could have a chilling effect on political discourse.

I called on all OSCE participating States to devise new approaches to protect both fundamental freedoms and intellectual property rights. These should reflect the spirit and pace of the digital age and be mindful of global implication of each national measure.

I welcome the fact that the U.S. Congress took into account the concerns voiced by civil society and netizens and postponed deliberations on SOPA and PIPA.

On **14 February** I wrote to the President of the European Parliament, Martin Schulz, and issued a public statement in which I called on Members of the European Parliament to protect free expression when negotiating the draft of ACTA.

I raised a number of concerns and expressed my opinion that ACTA would authorize online service providers to disclose personal information of alleged copyright infringers to rights holders without a court order or the right to appeal, placing the decision on the legal status of content outside an established judicial framework. Furthermore, these provisions would not provide guarantees of the right to privacy or the free flow of information.

I welcome the fact that the European Commission referred the draft to the European Court of Justice for a legal opinion to clarify whether the treaty is compatible with the European Union's fundamental rights and freedoms.

Media Conferences

On **29-30 November** my Office held the 13th Central Asia Media Conference in **Dushanbe** focusing on media pluralism, Internet governance and the state of the media freedom in the region. Speakers included David Goldberg, an associate research fellow at the University of Oxford, Erik Albrecht of Deutsche Welle Akademie and Dainius Radzevičius, Chairman of Lithuanian Journalists Union.

The Director of the Office led a side event on digitalization of broadcasting and its implications for media freedom. Participants discussed the switch-over process in Europe and Central Asia, were provided with information on legislation, licensing, infrastructure, spectrum use and other issues related to digitalization, as well as benefits and pitfalls of digitalization for content pluralism. The conference declaration is available at <http://www.osce.org/fom/84371>

On **26-28 March** my Office, in co-operation with Albany Associates, an international consulting company specializing in the regulation of broadcasting and media, held the first master class on broadcast regulation in Istanbul for regulators from Central Asia and South Caucasus. Approximately 50 high-level representatives of broadcasting regulatory authorities,

staff of government ministries associated with broadcasting and broadcast regulatory policy, parliamentarians involved in drafting of the laws regulating broadcasting, legal experts working in the field of broadcasting regulation and representatives of civil society took part in the training. The master class provided participants with comprehensive knowledge on the issues related to broadcast regulation, best international practices of communications regulation, as well as the emerging issues of convergence, spectrum management, intellectual property rights and digital and new media regulation while preserving media pluralism. (Additional information on the class is available at <http://www.osce.org/fom/88783>. Information on Albany Associates is available at <http://www.albanyassociates.com>)

Publications

My Office published several topical leaflets and guides in late December and early January including **“Safety of Journalists, Why It Matters.”** The leaflet soon will be published in Russian.

Jointly, with the 2011 Chairman-in-Office, Lithuania, **“The Safety of Journalists Guidebook”** was published in English. The Guidebook is a catalogue of good practices and recommendations in the field of journalists’ safety (available at <http://www.osce.org/fom/85777>).

My Office also produced a brochure on **“Internet Governance”** in English and Russian.

The first OSCE-wide study of Internet regulation, **“Freedom of Expression on the Internet: A study of the legal provisions and practices related to freedom of expression, the free flow of information and media pluralism on the Internet in the OSCE participating States”** was published in English with the summary section of the study also available in Russian.

The 2011 **Yearbook** of the Office of the Representative also was published earlier this week.

In addition, the Office has updated its publication setting forth OSCE commitments relating to freedom of expression, the free flow of information and freedom of the media from 1975 – 2011 in English and Russian.

Social Media

In January I established a Facebook page for my Office. Social media and social networks such as Facebook, Twitter and others make it easier than ever before to share information, impart and receive news and comment on and discuss ideas and developments.

Social media change the way news is generated and accessed. They serve journalism by being a tool to create content, distribute information and access information. Bloggers have widened the scope of classical journalism and added a new form of “citizen journalism” to the media landscape.

Our Facebook presence is intended to use these new channels to disseminate news from my Office, share relevant content on media freedom and link to other OSCE Institutions.

We already reach more than 5,000 people weekly through our Facebook page and we hope to increase this number.

The page can be accessed at www.facebook.com/osce.rfom. I am looking forward to stay in touch with you, your delegations and your capitals through this new means of communication.

Trainings

Training Project

On **29-30 November** my Office, jointly with the OSCE Mission to Moldova, conducted a two-day training seminar in Vadul-lui-Voda on managing professional and financially sustainable online media outlets. The event gathered 20 journalists working for online media from both sides of the Nistru/Dniestr River. I thank the 2011 Lithuanian Chairmanship and the Government of Norway for their generous financial support that made the seminar possible.

Visits and participation in events

On **24-25 November** I participated in a conference “Our Internet – Our Rights, Our Freedoms” discussing governments’ responsibilities in protecting human right on the Internet. The event was organized by the Council of Europe and the Austrian Federal Ministry for European and International Affairs. It was held at the Diplomatic Academy in **Vienna**.

On **29-30 November** my Office participated in the Eastern Partnership Civil Society Forum on the topic of “Methods of promoting media freedom in Eastern Partnership countries” in **Poznan, Poland**.

On **1-2 December** my Office delivered a report about defamation and media self-regulation in South Eastern Europe at a conference of regional press councils in **Pristina** organized by the OSCE Mission in Kosovo.

On **6 December** I participated in an event introducing a guidebook to journalists’ safety with the Chairman-in-Office at the 18th Ministerial Council in **Vilnius**.

On **December 6-7** during the Ministerial Council in **Vilnius** I had the opportunity to meet with Foreign Minister Elmar Mammadyarov of Azerbaijan, Foreign Minister Sergei Martynov of Belarus, Foreign Minister Sven Alkalaj of Bosnia and Herzegovina, Nikolay Mladenov, Foreign Minister of Bulgaria, Mario Nobile, State Secretary at the Ministry of Foreign Affairs and European Integration of Croatia, Foreign Minister Yerzan Kazykhanov of Kazakhstan, Nikola Poposki, Foreign Minister of the former Yugoslav Republic of Macedonia, Milan Roćen, Foreign Minister of Montenegro, Deputy Foreign Minister Aleksandr Grushko of Russia, Matej Marn, Political Director at the Foreign Ministry of Slovenia, the Rt. Hon. David Lidington, Minister for Europe of the United Kingdom and Michael Posner, U.S. Assistant Secretary of State for Democracy, Human Rights and Labor.

On **9 December** I participated in a high-level conference on the roles and responsibilities of governments in protecting human rights online in **The Hague** hosted by the Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands. At the conference I met with Foreign Minister Uri Rosenthal of the Netherlands, Sweden Foreign Minister Carl Bildt and U.S. Secretary of State Hillary Clinton. (Additional information on the conference is available at <http://www.osce.org/fom/85211>)

My Office contributed to the conference "Freedom Online: International Conference on Internet Self-Regulation" held on **December 14** in **Baku**. The conference was jointly organized by the Institute for Reporter Safety and Freedom and the OSCE Office in Baku. My Office supported

the conference financially and an expert provided by my Office gave the keynote presentation on "The History of Internet Regulation and its Current Implementation in Western Countries".

On **11-16 December** I visited **Ankara and Istanbul** on an invitation by Foreign Minister Ahmet Davutoğlu to meet with high-level officials, media and civil society to discuss the media environment. This was the first official visit of an OSCE Representative on Freedom of the Media to Turkey.

On **23 December** the Director of the Office participated in a conference on media law developments in Russia in 2011 at **Moscow State University** faculty of journalism.

On **9 February** in **Brussels** I spoke about the media situation in Hungary at a hearing of the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs of the European Parliament. (Additional information is available at <http://www.osce.org/fom/87788>).

On **10 February** in **Brussels** I met with Neelie Kroes, Vice President of the European Commission responsible for the Digital Agenda for Europe. We discussed media freedom in European Union member states and candidate countries, and how to further enhance co-operation. I noted the role played by international organizations in awareness raising and in holding governments accountable to honour their international obligations.

On **23 February** I addressed members of the General Committee on Democracy, Human Rights and Humanitarian Questions during the winter meeting of the OSCE Parliamentary Assembly in **Vienna**. I spoke about the media freedom trends in the OSCE area and on the co-operation between OSCE PA and my Office.

On **15 March** my Office briefed staff members of the OSCE field operations and institutions about the Mandate and the activities of my Office at the Human Dimension Induction Course in **Warsaw** organized by ODIHR.

On **18-19 March** I spoke at the Cyber Dialogue Forum 2012 on "What is Stewardship in Cyberspace?" focussing on the limits of dissent in cyber space in **Toronto**. The event gathered experts from academia, government, the private sector, the military and civil society to discuss the role and duty as well as accountability of the different actors in Internet governance.

On **20 March** I spoke at The Harriman Institute at Columbia University in **New York City** at a conference "Is the Cold War Over? Russia and US Media from Perestroika to the 2012 Elections." My panel focused on "The Perils and Legacies of Investigative Journalism." The panellists were Nina Ognianova of the Committee to Protect Journalists, Luke Harding of The Guardian and Oleg Kashin of Kommersant. The panel was moderated by Bruce Shapiro of the Dart Center for Journalism & Trauma at Columbia University.

Later that day I also spoke at The Harriman Institute on the topic "Media Freedom in East Central Europe and the Balkans – Development or Regression?" I outlined the current state of media freedom and discussed the main directions of media development in these regions. The event was moderated by Tanya Domi, an adjunct professor of international and public affairs at Columbia University.

On **22-23 March** my Office participated in a UNESCO conference in **Paris** of the International Programme for the Development of Communication.

On **27-30 March** my Office participated in the first meeting of the Steering Committee on Media and Information Society of the Council of Europe in Strasbourg.

On **27 March** my Office participated in the Milton Wolf Seminar held at the Diplomatic Academy in **Vienna** on “Transitions Transformed: Ideas of Information and Democracy Post-2011” focusing on the topic of information rights and national sovereignty in the digital age.

On **28 March** my Office participated in the Legal Leaks Workshop in Croatia organized by our partner NGOs Access Info Europe, n-ost and Transparency International Hrvatska in **Zagreb**. The workshop offered practical tips to journalists on better access to government-held information and presented the Toolkit, a guidebook on this subject that was partially funded by my Office.

Planned activities for the next reporting period

Speaking engagements and visits

On **13 April** the Director of my Office will moderate a meeting of the working group of the Parliament of Turkmenistan in **Ashgabat** on the draft media law organized by the OSCE Centre in Ashgabat.

On 18-19 April I will participate in the first Stockholm Internet Forum on “Internet Freedom for Global Development” organized by the Swedish Ministry for Foreign Affairs, the Internet Infrastructure Foundation and the Swedish International Development Cooperation Agency in **Stockholm**.

On **26-27 April** I will speak the Eurasian Media Forum – 2012 in **Astana**.

On **3-5 May** I will take part in the UNESCO conference "New Voices: Media Freedom Helping to Transform Societies", which will be held in **Tunis** on the occasion of World Press Freedom Day. I will address the conference, together with the three other international rapporteurs on media freedom, on the decriminalization of defamation in the OSCE region. I will also participate in a roundtable on "Freedom of Expression and Co-regulation of Media Space", organized by the Organisation internationale de la Francophonie.

On **10-11 May** I will give the keynote address at the OSCE Network in Sweden/Finland – Nordic Forum for Security Policy 2012 in **Vilnius**.

On **31 May-1 June** I will attend the European Platform of Regulatory Agencies annual meeting in **Portoroz**, Slovenia.

On **12 June** I will give a lecture on media freedom in the OSCE region at the Centre for Southeast European Studies at Graz University in **Graz**.

Publications

My Office will publish books containing the materials of the 2011 South Caucasus and Central Asia Media Conferences which covered the topics of Internet governance and media pluralism.

Media Conferences

The 14th Central Asia Media Conference is scheduled to take place in July in Ashgabat. The 9th South Caucasus Media Conference is scheduled for Baku in October. I thank the authorities of Turkmenistan and Azerbaijan for their readiness to host the conferences for the first time.

The conferences will focus on social and community media. We highly appreciate the fact that Azerbaijan has offered to host the South Caucasus Conference this year.

The 10th South Caucasus Media Conference is planned for Yerevan in 2013.

The 2nd South East Europe Media Conference is scheduled to take place in September in Belgrade. Together with the OSCE Mission to Serbia, my Office will bring together journalists and media from across South East Europe to discuss current challenges to media freedom in the region.

Extra-budgetary donors

My Office is preparing for this year's conferences. Additional funds are needed to hold the conferences.

I would like to thank the governments of Germany, the Netherlands, Norway and the United States for providing assistance to the 2011 Central Asia conference. I would like to thank Germany and Norway again for their support in 2012.

I also would like to thank Finland, Ireland, Luxemburg, Turkey and the United States for their contributions to the Master Class in Broadcast Regulation.

I would like to thank the Czech Republic for supporting a new project on social media.

I encourage all delegations to consider lending support to our conferences, which provide regional media with valuable opportunities to learn from international experts and meet with their local counterparts, creating a sense of community and shared experiences within the profession.



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

21 June 2012

Regular Report to the Permanent Council

Introduction

The issues of our time – freedom and safety off and online

Internet freedom

There is little doubt that the technological revolution that gave rise to the Internet is far from over, nor is the debate on its affect on mankind. Every year we seem to come to yet another crossroads in the future of the Internet and every year we engage in passionate arguments about if and how the technology can be controlled, molded, modified or simply stopped in order to achieve political, social and economic goals and many keep forgetting that governments and technology should serve people and not vice versa.

That, in large part, was the message that came from the Dublin Conference on Internet Freedom which was held earlier this week under the auspices of the Irish Chairmanship.

This event was of great importance for the future discussions related to the Internet among participating States and beyond. But for my Office the tasks remain the same: freedom of the media, free flow of information, plurality of voices for the Internet and its users. Government regulation should be minimal at best and designed only to help move forward its development and protect the institutions that allow it to exist. There is absolutely no reason to get sidetracked by issues which amount to very little and, in some cases, outright fabrications designed to increase government controls.

The 56 participating States in this organization may hold almost an equal number of opinions about what constitutes open, free and safe Internet. Sometimes consensus on the issue seems far away. But it doesn't have to be. All we need to do is look back to the past.

Hence, I begin this report by directing your attention to the Document of the Copenhagen Conference on the Human Dimension² held 22 years ago, when the participating States agreed that everyone has the right to free expression and to communication without government interference, and Permanent Council Decision 633 of November 2004³ in which the participating States expressly committed themselves to ensuring that the Internet remains and open and public forum for freedom of opinion and expression.

Defending an Internet as whole and free is a continuing struggle that needs to be led both online and offline. Participating States have an obligation to safeguard all means used for the exercise of the right to freedom of expression and free media.

² Commitments: Freedom of the Media, Freedom of Expression, Free Flow of Information 1975-2011, 2nd Edition. <http://www.osce.org/fom/31232>, p. 11.

³ Commitments: Freedom of the Media, Freedom of Expression, Free Flow of Information 1975-2011, 2nd Edition. <http://www.osce.org/fom/31232>, p. 32.

A global struggle for control of the Internet is under way. There are competing views about rights, freedoms, security and regulations online. The discussions of freedoms and rights and the discussions around security often appear to be running on parallel tracks. We need to bring these debates and perspectives together and we need to encourage a more interdisciplinary understanding of cyberspace governance while enabling broad consultation. The OSCE offers a framework for the rights-security debate that we need to take advantage of.

Let me also draw your attention to another development which was mentioned by quite a number of participants of the Dublin Conference.

Tomorrow in Geneva, preparations continue for the World Conference on International Telecommunications, which is organized by the ITU and will take place in Dubai in December.

I share the concerns of many experts that this conference has been organized without sufficient participation of and consultation with civil society and the private sector and the results of which might unduly restrict the free flow of information on the Internet and establish excessive regulatory regimes which are not necessary for the functioning of the Internet.

Even purely technical regulations might have consequences on people, on Internet users, on the free flow of information and on online freedoms. I call upon all 56 participating States to keep this in mind while preparing for and participating in the ITU WCIT.

After all, the Internet is an unprecedented success story and although there is always room for improvement, I see no political or technical reason to introduce a new form of oversight of the Internet on the cost of multi-stakeholder participation.

Journalists' safety

Making news gathering safer is another critical marker for my Office in the 21st century. Throughout this reporting term, assaults on journalists continue. But for the first time I sense a critical mass of public awareness and international organizations' attention growing that could turn words into deeds.

Yesterday I took part in a UN event in Geneva to promote journalists' safety, organized by the by the Austrian Federal Ministry for European and International Affairs. I welcome this continuing engagement by the Austrian government for leading the way on this topic. The UN Human Rights Council event was the latest in a series that are designed to put the issue front-and-center on the international docket.

Our efforts, however, will not end.

Recently the newly appointed Human Rights Commissioner of the Council of Europe, Nils Muižnieks, published a Human Rights Comment emphasizing the urgent need to reverse the negative trend. Article 19, the International Press Institute, the Committee to Protect Journalists, IFJ, EFJ, Reporters sans Frontiers and many other NGOs around the world track assaults on journalists and have courageously stepped up their lobbying efforts. I commend them for their courageous and tremendously important work.

On 17 July the OSCE will discuss safety of journalists in the context of the Human Dimension Committee, along with Article 19 and media representatives. The work of other international organizations in this area needs to be recognized as well. I would like to mention UNESCO and the Council of Europe as two organizations with which my Office extensively co-operates on these issues.

These consciousness-raising efforts have resulted in quicker and more intense efforts by authorities across the region to hunt down and prosecute assailants. Success or failure of this movement cannot be judged in simple numbers – a decrease in violence does not, *ipso facto*, mean the environment is safer. The campaign to end the attacks will be long and hard and only joint and coordinated efforts engaging all stakeholders can bring success. My Office will continue to vigorously address issues of safety for the benefit of our societies.

Issues raised with the participating States

Albania

On **3 April** I received a reply from Deputy Prime Minister and Foreign Minister Edmond Haxhinasto to my letter of 12 March regarding the recent changes in criminal and civil defamation laws. Prison is no longer a punishment for defamation, but other criminal sanctions remain. The Deputy Prime Minister took note of my request to completely decriminalize defamation and offered to discuss this during my visit to Albania.

On **4 April** I wrote to the Deputy Prime Minister expressing my concern about a criminal defamation case filed by a public official against Lindita Cela, a journalist with the newspaper Shekulli. Charges were filed under the old law, which allowed for a prison sentence of up to two years. The charges were based on a 7 October 2011 article about a row between public officials of a state agency regarding a leaked classified document.

On 5 April I was pleased to learn that the charges against Cela had been dismissed.

On **4-7 June** upon invitation of the Government I visited Tirana to meet with high-level officials and civil society representatives to discuss the media freedom situation in the country. I had meetings with Prime Minister Sali Berisha, Foreign Minister Edmond Haxhinasto, Justice Minister Eduard Halimi, and Minister of Innovation and ICT Genc Pollo. Furthermore, I met with the Director General of the public service broadcaster RTVSh, the Chairperson of the broadcast regulator – the National Council on Radio and Television, journalists, representatives of the Media Institute and NGOs.

The constructive and fruitful discussions focused on the need for full decriminalization of defamation, necessary reforms of the public service broadcaster and broadcast regulator to ensure their political and financial independence, on poor working conditions of journalists and the need to establish a transparent allocation system for state advertising to avoid favouritism.

During my visit I also spoke to the rector and students of the Media Department of the University of Tirana.

Azerbaijan

On **18 April** in a public statement I condemned the assault on several journalists, including Idrak Abbasov, a reporter with both the newspaper Ayna/Zerkalo and the Baku-based Institute for the Freedom and Safety of Reporters. On that day Abbasov and other journalists – Gunay Musayeva of the Yeni Musavat newspaper and an Obyektiv TV crew – were attacked by employees of the state oil company, SOCAR, while filming the demolition of a house in Baku’s Sulu Tepe settlement. Abbasov, who was wearing a yellow reflective vest identifying him as a journalist, suffered multiple wounds. On this occasion I asked the authorities to take resolute steps to end all forms of violence against journalists.

On **23 May** I received a letter from the authorities in response to cases I had raised in my previous report to the Permanent Council. The letter detailed legal proceedings initiated against Anar Bayramli, a reporter with an Iranian media outlet and two Xayal TV executives, Zaur Quliyev and Vüqar Qonaqov, who were charged in connection with the March 2012 unrest in the northeastern town of Quba. The letter also said that authorities were investigating blackmail attempts against RFE/RL correspondent Khadija Ismayilova and denied reports that journalists were hurt during the Quba unrest.

On **4 June** I issued a public statement welcoming a Supreme Court decision to parole social media activist Bakhtiyar Hajiyev. I also said I hoped that journalists Bayramli, Quliyev and Qonaqov would soon be released from prison.

On **13 June** I wrote to Foreign Minister Elmar Mammadyarov to express my concerns about the sentencing of Bayramli to two years in prison on drug-possession charges. I also raised the case of Mehman Hüseynov, a photo blogger who faces up to five years in prison over an incident with police officers in May during coverage of a demonstration in Baku. Finally, I expressed regret that Parliament adopted restrictive amendments to the nation’s access to information laws. I repeated these concerns in a public statement issued on 14 June.

I continue to monitor the criminal trial of Avaz Zeynalli, the chief editor of the Khural newspaper, who faces charges of extortion and tax evasion.

Belarus

On 26 April I received a response from the authorities to my 19 March letter expressing concern over foreign travel restrictions placed by Belarusian authorities on several non-government members of the media. On 14 March Zhanna Litvina, Chairperson of the Belarusian Association of Journalists, Andrey Dynko, Chief Editor of Nasha Niva newspaper, and Mikhas Yanchuk, a representative of Belsat TV channel in Minsk, intended to travel outside of Belarus but were informed by the border guards that they were “temporarily banned” from foreign travel. Their passports were stamped accordingly.

The response set forth the steps enforced in Belarus to temporarily restrict freedom of movement of its citizens. It also cited a law requiring confidentiality concerning reasons for such restrictions in individual cases.

On **8 May** I wrote to President Alexander Lukashenko to bring his attention to the dismal media freedom situation in the country. On **10 May** I issued a public statement reiterating that the President should end the repressive policy toward the media. I emphasized in my letter and in the statement that media freedom could only be achieved if, as a start, all unfair convictions and pending charges against journalists were annulled.

I raised the cases of journalists Irina Khalip of Novaya Gazeta and Andrzej Poczobut of Gazeta Wyborcza, who were convicted and given suspended sentences for their criticism of the authorities. Additionally, I raised the case of Natalia Radina of Charter97.org, who had to leave Belarus to avoid prosecution.

I asked the President to revoke the sentences because they sent a clear signal to all media in Belarus that critical voices toward authorities and state policies will not be tolerated by the government. I noted that journalists expressing independent views live in fear for their safety and that of their families. I reiterated that public officials should tolerate a higher degree of media criticism than ordinary citizens and allow for a free debate on issues of public interest.

On 5 June I wrote to the Minister of Foreign Affairs Sergey Martynov to express concern over several incidents of arbitrary detention and obstruction of activities involving journalists in Belarus.

On 31 May several journalists were temporarily detained while covering a local public protest against the construction of a toxic factory in Yakimova Sloboda village, which is in the Gomel region. Sergey Balay of Solidarnost, Ina Studzinskaya of Radyo Svaboda and television journalists Alina Radachynskaya and Ales Barazhenka were driving in one car on the way out of the village when they were stopped by police for an alleged traffic violation. All were interrogated and later released. After the interrogation, a police officer obstructed Ina Studzinskaya's reporting by twisting her arm when she spoke live on a telephone with Radyo Svaboda's studio.

On 1 June two television journalists, Tatyana Belashova and Olga Chaychyts, were detained while they were covering an International Children's Day event in Gorky Park in Minsk. They were interrogated and released.

On the same day in Grodno, police detained journalists Andrzej Poczobut and Jan Roman when they were leaving their homes, apparently to prevent them from covering a protest rally of a non-governmental organization, the Union of Poles of Belarus. They were released after spending three hours at police stations. Later during the protest rally, Grazhyna Shalkevich of Glos z-nad Niemna and Yuliya Kalyada, an independent reporter, were detained by police. Administrative charges were filed against them.

I asked the Minister to clarify the legal grounds for detaining and questioning journalists in the above cases. I also offered the Government to consider a joint project with my office on professional interaction between law-enforcement agencies and journalists during public events. I proposed that such an event could be a good occasion for me to visit Minsk and hold meetings with high officials and media policy makers in Belarus.

I was disappointed to learn that on 6 June a court in Grodno fined Shalkevich 5 million Belarusian roubles (about €480) on charges of participating in an unsanctioned protest rally. I would like to reiterate that demonstrations are events of public interest, whether or not approved by the authorities and journalists should be free to report on them.

Bulgaria

On **31 May** 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. The journalist's car was set on fire twice. I asked the authorities to ensure her safety. As Pavlova and her family has been the target of many threats

over the years, I expressed hope that the incident will be swiftly investigated. I also hope to receive news of successful investigations into attacks against journalists, including a bomb placed under the car of Sasho Dikov in October, as well as unsolved murders and other acts of violence against journalists in the past.

Croatia

On **8 May** I issued a public statement expressing concern over the public service broadcaster's practice of reprimanding critical journalists. The journalist, Elizabeta Gojan of Hrvatska Radio Televisia (HRT), received warnings and was threatened with dismissal for having given interviews to other media on the topic of media freedom in Croatia and commenting on the state of affairs at HRT.

Gojan gave these interviews in her capacity as president of the managing board of the Croatian Journalists' Association. Another HRT journalist and editor of the show "Croatia Life," Maja Sever, is also facing disciplinary proceedings for allegedly being unbalanced in the selection of guests for the show.

I noted that it should be a public service broadcaster's role to highlight topics of public interest, including the important issue of media freedom. I called upon the HRT management to revise its practice and to re-establish trust with its journalists and the audience.

On 10 May I received a letter from the president of HRT saying that Gojan's right to free expression had not been violated and that HRT did not ban certain subjects or practice censorship. According to management, the warnings were issued because she was providing false information and making false accusations regarding the management of HRT.

Estonia

On **14 May** I wrote to Urmas Paet, Minister of Foreign Affairs, expressing concern about the case of Russian journalist Igor Korotchenko, whose short-term Schengen visa was annulled by Estonian border authorities upon his arrival in Tallinn on 6 May. Korotchenko, the chief editor of Natsionalnaya Oborona magazine, was scheduled to meet with a group of readers on 7 May. I requested a clarification of the reasons to determine whether the entry denial was related to Korotchenko's work.

In a 25 May response, the Minister of Foreign Affairs wrote to me about the underlying European and national regulations on which Korotchenko was denied entry. I was assured that the decision was not connected to his work as a journalist.

Georgia

On **4 May** I wrote to Foreign Minister Grigol Vashadze calling for an investigation into an attack on Irakli Vachiberadze, a reporter with a newspaper titled P.S. The journalist said that on 3 May he was assaulted by plain-clothed Interior Ministry officers after he attempted to record the proceedings of a closed meeting of the National Movement party in the town of Kutaisi.

On **9 May** I wrote again to Minister Vashadze, this time in connection with media reports indicating that presidential security guards, law enforcement officers and National Movement party members prevented several journalists from covering events. The reported incidents took place in towns of Kutaisi, Zugdidi and Gori on 2-6 May. The journalists involved represented

several regional media outlets, including the Shida Qartli Information Center, the Dzveli kalaki radio station and the tspress.ge, livepress.ge and netgazeti news agencies.

I received a reply to both letters on 12 June. In it, the authorities assured me that Vachiberadze was not physically abused. They also denied that the journalists mentioned in my second letter were prevented from fulfilling their professional activities, blaming them for either failing to provide proper identification or not abiding by security regulations. The reply made no mention of the Gori incident.

Greece

On **12 April** I wrote to Minister of Foreign Affairs Stavros Dimas expressing concern about the mistreatment of several journalists by police officers while covering anti-government demonstrations in Athens on 5-6 April.

I welcomed the fact that the police launched an investigation into allegations of excessive use of force. I said that journalists must be free to report on public events, including protests and demonstrations, and that it is the duty of law enforcement to ensure that journalists can carry out their work freely. I asked for further details on the progress of the investigation.

On **11 May** I wrote to the authorities and issued a public statement expressing concern over an attack against journalist Konstantinos Bogdanos and asking that a swift and thorough investigation take place.

According to media reports, Bogdanos, a journalist for Skai television and a radio presenter, was attacked by three unidentified men while he was walking to his car on the night of 9 May in Athens. He said that the attackers knew he was a journalist because they referred to Skai television during the beating. He was hospitalized with head injuries and a fractured hand.

I expressed hope that the investigation will find the attackers and clarify the motives behind the beating. I said that by bringing the assailants to justice the authorities would send a message that such attacks cannot be tolerated.

I also asked the authorities to provide my Office with any further information they may have. I expressed hope in receiving updates on the police investigation launched into the death of journalist Socratis Giolias, who was murdered in July 2010 in Athens.

On 7 June I received a reply from the authorities to my letter of 12 April, stating that a police investigation and administrative inquiries are ongoing to determine whether police officers acted properly. It said that if found that their conduct was unlawful, disciplinary penalties would be imposed.

I also received an English translation of “Guidelines for co-operation between policemen and media representatives during the discharge of their duties,” issued by the Hellenic Police Chief on 10 April. I was encouraged by the professional approach toward the handling of the press by the police, which falls in line with the “Special Report on Handling of the Media during Political Demonstrations: Observations and Recommendations” issued by my Office in 2007.

The Guidelines state that the media play a vital role in informing the public. They call upon the police to ensure the safety of journalists and facilitate them in the performance of their

professional activities. They also emphasize that the police should fully respect the role of the media and protect each citizen's constitutionally established right to be informed.

I hope that the Guidelines, the publication of which is very timely, will help ensure that journalists can carry out their important work unhindered during all public events, including demonstrations.

On 13 June I received a reply from the authorities to my letter of 11 May, indicating that the police investigation in the beating of Konstantinos Bogdanos is continuing. The letter also said that the police investigation into the murder of Socratis Giolias is still pending. I was assured that my Office would be informed about any updates in these cases.

Hungary

On **16 May** I wrote to Zoltan Kovacs, the Minister of State for Government Communications, requesting a copy of the new draft media legislation.

On **23 May** I wrote to Speaker of Parliament Laszlo Kover, expressing concern about certain elements of the proposed media law changes, and asking the Parliament not to adopt those amendments that could harm media pluralism. I pointed out that several provisions that I was critical of in June 2010 remain problematic. I also noted that most recent motions introduced by individual parliamentarians could restrict media pluralism even further..

On 25 May, a day after Parliament still adopted the new media laws, I issued a public statement emphasizing that the new legislation could continue curbing media pluralism and putting the media at risk of political control. I welcomed the fact that some important provisions, which had to be reformed following a Constitutional Court decision in December last year, were improved; these changes provide broader protection of sources, annulled the ban of certain content from print and online media and abolished the right of the Media and Communications Commissioner to interfere with editorial decisions in case of complaints.

Other fundamental elements of the legislation have not been improved. These include the way to nominate and appoint the president and members of the Media Authority and Media Council, their power over content in broadcast media and the imposition of high fines that can lead to self-censorship among journalists. Furthermore, key provisions are still not clearly defined in the laws and the financial and editorial independence of public broadcasters is not guaranteed. These elements were also among the concerns raised by Council of Europe in its recent analysis.

I also pointed out that several amendments to the media package were introduced and adopted on short notice without consulting stakeholders and the public. As a result of these amendments, rules of frequency tendering, which is a core requirement of independent regulation, have significantly changed. The legislation does not clearly state that the Media Council has the obligation to sign a contract with the winning candidate even when the winner is confirmed by a court decision.

Given the lack of clarity in definitions and procedures stipulated by the new legislation, these amendments can negatively affect broadcast pluralism.

On 15 June I received a reply from Speaker Kover providing detailed information on the legislative changes. Kover said that, together with the amendments adopted by Parliament, the Media Act will ensure complete freedom of opinion and the press.

My Office continues to monitor the developments, and stands ready to assist Hungary in case the authorities decide to bring the media package in line with the OSCE commitments.

Kazakhstan

On **20 April** I issued a public statement expressing concern about the attack on Lukpan Akhmedyarov, a reporter with the newspaper Uralskaya Nedelya. The journalist had been stabbed and shot in the chest by several assailants in the northwestern city of Uralsk.

On 25 April I received a letter from authorities informing me that a criminal probe had been launched into the attack and they would keep me informed about the investigation. I take note of the subsequent arrest of two suspects and the detention of another two. I hope that all those responsible for the crime will be brought to justice.

On 14 June I received a letter from the Foreign Ministry saying the investigation into the attack on Akhmedyarov is continuing.

Kyrgyzstan

I hope a June 2011 parliamentary decision to block access to the fergana.ru website will be repealed soon. The Russian-registered Internet resource has been inaccessible to the customers of the state-run Kyrgyztelekom since mid-February.

I continue to monitor the case of journalist Vladimir Farafonov who is facing charges of incitement to national hatred in online articles.

Latvia

On **2 April** I wrote to Prime Minister Valdis Dombrovskis and issued a public statement regarding the 29 March attack on Leonids Jakobsons, owner of the independent news website Kompromat. He suffered multiple bruises to his head and a cut on the face. Kompromat is known for its investigative reporting on sensitive topics. Jakobsons said he believes the attack was connected to his professional work.

On 8 May I received a response from Interior Minister Rihards Kozlovskis setting forth the details of the criminal investigation that was launched. He wrote that since this crime “threatens or may threaten” freedom of expression, the investigation would be strictly supervised by the General Prosecutor’s Office.

I look forward to the results of the investigation and hope that the perpetrators will be brought to justice soon.

Lithuania

I welcome the statement made by Audronius Ažubalis, Minister of Foreign Affairs, on the World Press Freedom Day, 3 May. Particularly noteworthy was the Minister’s call for all states to improve working conditions for journalists, provide freer access to information and to decriminalize defamation.

In this context, I hope to see Lithuania decriminalize speech offences soon. Dainius Radzevicius, the Chair of the Lithuanian Union of Journalists, has been on trial for defamation since October 2011 as a result of his online post commenting on alleged corruption in the media based on a Wikileaks cable. The court's decision is expected to be announced on 29 June.

The former Yugoslav Republic of Macedonia

On **2 May** I wrote to Foreign Minister Nikola Poposki on the state of affairs of the draft civil defamation law. The negotiations on future decriminalization of defamation are stymied by a disagreement over a ceiling on moral damages. I said that damages in civil defamation cases must be proportionate to the harm inflicted and take into account the economic situation of the defendant. I asked the government to adopt an approach that would do away with the dangers of self-censorship when deciding on the ceiling. I also reiterated my Office's readiness to provide assistance in having the draft law reviewed.

On 15 May I received a reply from the Foreign Minister saying negotiations are continuing and that a copy of a consolidated version would be shared with my Office as soon as available.

On 13 June I learned that the Association of Journalists and the Government reached an agreement on a ceiling on moral damages. I am pleased that a solution acceptable to both sides was found and remain hopeful that the Government will continue with media reforms.

Moldova

On **10 April** I wrote to Iurie Leanca, Minister of Foreign Affairs and European Integration and Deputy Prime Minister, expressing concern about the revocation of the broadcasting license of NIT TV by the Audiovisual Coordinating Council (ACC), the Moldovan broadcast regulator.

In my letter to the Minister I stressed that my Office pays particular attention to the importance of independent and efficient broadcast regulation, but this sanction, which falls afoul of the customary regulatory practice, could be viewed as unduly harsh and harmful to media pluralism.

If it loses its pending court case challenging the ACC decision before the Chisinau Court of Appeals, NIT will permanently lose its license and frequencies.

Hence, I was disappointed to learn that on 10 May the Supreme Court of Justice rejected NIT's appeal requesting to continue broadcasting until a final judgment on the appeal against the license revocation is issued by the Court of Appeals.

I hope that NIT's broadcasting frequencies will not be tendered out until a final court decision is reached that will respect the need to preserve pluralism of the broadcasting sector. NIT's programmes now can only be watched online.

On **7 May** I issued a public statement expressing concern over the 5 May attack against Vladimir Vivici, a camera operator of the OMEGA news agency in Chisinau and asked the authorities to begin a swift investigation. Vivici was attacked by four men on a street in Chisinau and suffered multiple head and internal injuries which required hospitalization.

In their 17 May response the authorities said their investigation showed that the attack was not related to the victim's professional activities and was "an unfortunate and regrettable hooliganism case." They also reiterated the willingness of the government to continue the fruitful co-operation with my Office. I was invited to visit Moldova to discuss pending media issues with relevant authorities. I gladly accept this invitation.

On 14 June I received a letter from the Minister Leanca, stating the position of the authorities in the NIT case and assuring me that all measures taken are in line with Moldovan legislation. I was also informed that later this month the Court of Appeals will re-examine the revocation of NIT's license.

Montenegro

I was pleased to learn on 13 March that a suspect had been arrested for the attack on Olivera Lakić, a journalist with the daily newspaper Vijesti. On 8 March I issued a public statement condemning the attack and called upon authorities to ensure a safe working environment for journalists. I hope that the case will soon be concluded and the perpetrators brought to justice.

On **2 May** I wrote to the Minister of Foreign Affairs and European Integration, Milan Roćen, about the case of Petar Komnenić, a freelance journalist who was convicted of criminal defamation in October 2009 for an article about alleged illegal surveillance of high court judges. Komnenić was ordered to pay a fine of €3,000 or serve four months in prison. He refused to pay the fine and on 18 April was ordered to serve the prison sentence. I pointed out that Montenegro decriminalized defamation in June 2011 and that while the court's decision may have met the letter of the law, the jail sentence is disproportionate and could have a chilling affect on journalism. I remain hopeful that the Court of Appeals will reach a decision in accordance with OSCE media freedom commitments and international standards.

The Netherlands

On **14 May** I issued a public statement welcoming the adoption of a net neutrality law making the Netherlands the first OSCE country to do so. The law is an important step to protect Internet traffic from undue restrictions and prioritization. The law requires operators to treat all Internet traffic equally, regardless of author, origin, destination or content. The law also prohibits network operators from slowing or blocking third-party services that allow for Internet-based communications, such as Skype.

I encourage participating States to study and follow this example by applying transparent and non-discriminatory rules on how information is transmitted by way of the Internet.

Poland

On **16 May** I wrote to Minister of Justice Jarosław Gowin to comment on the Ministry's opposition to a campaign to decriminalize defamation.

The Ministry opposes decriminalization because the Constitution recognizes protecting the honour and dignity of people as a supreme value. I explained the need to decriminalize speech offences to secure and promote media freedom. Reforming the law in Poland would send a strong signal to other participating States to implement similar changes.

I hope that the Minister will reconsider his position and lend support to a repeal of the Criminal Code's provisions on defamation.

Portugal

On **3 April** I wrote to the authorities to express my concern about reports that Patricia de Melo Moreira of the AFP news agency and Jose Sena Goulao of the Lusa news agency were assaulted by police while covering a general strike on 22 March in Lisbon.

On 15 June I received a reply from Madalena Fischer, Head of the Cabinet of the Minister of State and for Foreign Affairs, indicating that the government deeply regrets the events relating to the photojournalists and stating an investigation started by the Inspectorate General of the Ministry of Internal Affairs has resulted in disciplinary procedures being taken against a police officer. She said the investigation is continuing.

Romania

On **18 May** I issued a public statement condemning the attack on journalist Dan Bucura and called on the authorities to carry out a quick and thorough investigation.

Bucura, an investigative reporter for Realitatea TV, was assaulted on 16 May by two people in the lobby of his apartment building in Bucharest. He said one of the assailants indicated that he was attacked because of his work at the station.

I emphasized that attacks against the media threaten the victims themselves and endanger media freedom in the country. I expressed hope that the authorities will carry out an investigation that will identify the perpetrators and bring them to justice.

I also hope that the attacks against several members of the press during demonstrations in Bucharest in January of this year will soon result in successful prosecutions.

On **25 May** I wrote to Minister of Foreign Affairs Andrei Marga regarding recent problems with the operation of public service broadcasting in Romania caused by freezing the bank accounts of Romanian Public Television TVR.

Following a recent decision of the National Agency for Fiscal Administration, TVR's accounts were blocked due to debts owed to the state. Until these debts are paid, TVR will only have access to money to pay employee salaries. I emphasized the importance of fiscal and editorial independence of PSBs, especially during key times such as election periods. I asked the Minister for his support in ensuring that the public service broadcaster fulfils its civic role. By doing so, Romania would guarantee that citizens can receive objective and pluralistic information.

I also asked for a copy of a law passed by Parliament on 22 May that requires telephone and Internet companies to store user data and give it to government authorities upon request. The authorities stated that the law is in line with the European Union standards, while some human rights groups claim that certain aspects of the law could infringe on personal freedoms. I look forward to receiving a copy of the law.

On 20 June I received a letter from the authorities regarding my intervention of 19 January. At that time I condemned the attacks on several members of the press that took place during

demonstrations in Bucharest on 15-16 January and called for an investigation. The letter said the General Police Department of Bucharest had not received any complaints from journalists. I was also told that the Prosecutor's Office attached to the Bucharest Military Tribunal requested information about police actions in connection with the demonstrations. I was told that my Office will receive further information on this and the other cases as well.

Russian Federation

On 4 April I received an invitation from the Supreme Court of the Russian Federation to participate in a conference of the chief judges of the regions in the South of Russia on the issues of extremism and terrorism case law. My Office took part in the event.

(See Visits)

On **17 April** I issued a public statement welcoming President Dmitry Medvedev's long-anticipated decree to establish a public service broadcaster (PSB). This decree, supported with adequate laws to ensure financial and editorial independence of the PSB, could strengthen media pluralism in Russia. I expressed my readiness to provide advice on best practices to create a PSB system in line with the best international practices.

On **27 April** I wrote to Foreign Minister Sergey Lavrov to request further information about an attack on Ruslan Gereyev, the deputy director-general and political editor of the Makhachkala-based Nastoyashcheye Vremya newspaper. I said I hoped the perpetrators of this crime, as well as the murderers of Khadzhimurad Kamalov, the editor-in-chief of the Chernovik weekly newspaper who was killed on 16 December 2011, would be soon brought to justice.

I welcome the fact that in response to the requests of 105 deputies of the State Duma on 25 May, the Investigative Committee of the Russian Federation decided to take part in the investigation of the murder of Kamalov. I hope that the investigation, now raised to a new level, will progress and the perpetrators of this crime will be brought to justice.

On **10 May** I issued a public statement expressing concern about the indiscriminate detention of dozens of journalists during street protests in Moscow and about cyber attacks on the websites of five Russian media outlets (Kommersant, Ekho Moskvyy, Bolshoi Gorod, Dozhd' TV and slon.ru). I reminded the authorities that police should not detain and harass journalists who are performing their professional duties but should, on the contrary, help them collect information of public interest.

I also called upon law enforcement agencies to investigate the cyber attacks. Such attacks on websites are a threat to cyber security, which today is one of the vital conditions for freedom of the media. Unfortunately, new cyber attacks on independent websites were documented on 12 June.

On **29 May** I issued a public statement condemning an attack on radio journalist Sergey Aslanyan. Aslanyan, a regular contributor to Radio Mayak, was assaulted on 28 May near his home in Moscow. The journalist suffered several wounds and required surgery. I welcomed the fact that law enforcement agencies immediately launched an investigation and expressed hope that the perpetrators of this attack would be rapidly found and brought to justice.

On 20 June, I received an official update on the course of the investigations into the assault on Gereyev and the assassination of Kamalov. The authorities said that law enforcement agencies

are exploring several leads, including that of a possible link between the attacks and the victims' professional activities.

Spain

On **21 February** I offered the authorities in Madrid assistance in the evaluation of the access to information draft law in line with international standards. My initial recommendations were welcomed by José Luis Ayllón Manso, State Secretary for Relations with the Parliament of Spain, in a 26 March letter.

On **10 April** I forwarded the legal analysis of the draft law to the authorities and on 11 April I issued a public statement welcoming the efforts of the Spanish Government to adopt a modern and comprehensive access to information law. I also stated that although the current draft is a significant step toward more government transparency and accountability, the analysis recommends further improving to make sure the law is in line with the OSCE commitments and international best practices.

Following the publication of a modified draft in April, I commissioned another review which was forwarded to the authorities on 13 June. Although certain elements of the law have been changed, it could still be improved in several important areas. I hope the recommendations of my Office will be taken into consideration.

On 20 June I received a detailed response to the legal review in Spanish from State Secretary Ayllón Manso. I look forward to reviewing this memorandum in the near future.

(See Legal Reviews)

Tajikistan

On **9 May** I wrote to Foreign Minister Hamrokhon Zarifi to enquire about an attack on Daler Sharifov of the Safina state television station. The journalist was assaulted in Dushanbe on 7 May. He suffered injuries and was taken to the hospital. Sharifov says that prior to the incident he had received several anonymous threats. I hope the investigation will help clarify whether there is a link between the assault and Sharifov's professional activities.

On **31 May** I issued a public statement welcoming the vote by the Majlisi Namoyandagon (the lower house of Parliament) on measures which would lead to decriminalization of defamation. The bill still needs to be approved by the Majlisi Milli (the upper house of Parliament) and signed by the President to take effect. In my statement, I regretted that provisions making it a crime to publicly insult the President had not been repealed. I hope all remaining criminal provisions related to defamation will be abolished.

I regret that the tkjnews.com, zvezda.ru, centrasia.ru and maxala.org websites remain blocked. These sites have been inaccessible to Tajik Internet users since early March. Furthermore on 12 June access to the Asia-Plus news agency website was blocked for two days upon an order from the Communications Service, a government agency, in reaction to readers' comments libelling high-ranking officials.

Turkey

On **28 March** I wrote to Minister of Foreign Affairs Ahmet Davutoğlu to present an updated table on imprisoned journalists in Turkey. The table, together with its main findings, is a follow-up to the research carried out by my Office one year ago.

In the letter and a public statement I indicated that the findings, in principle, correspond to last year's results and called for media law reform. The most commonly used laws to put journalists behind bars have remained the same: the Anti-Terror Law (especially Articles 5 and 7, relating to articles of the Criminal Code on terrorist offences and organizations or assisting members of or making propaganda in connection with such organizations, as well as the lengthening of sentences) and Article 314 of the Criminal Code (on establishing, commanding or becoming member of an armed organization with the aim of committing certain offences). Journalists continue to face extended pre-trial detention and courts tend to give severe sentences.

I indicated that 95 journalists were in prison, up from 57 last year. The sheer number of imprisoned journalists raises fundamental questions about the legislation and policy on journalism and free expression. I expressed concern that the threat of imprisonment can lead to widespread self-censorship among journalists.

I said that during my visit to Turkey in December 2011 I was encouraged to learn from the authorities that the laws affecting media freedom would be reformed. I expressed hope that significantly improved legislation would effectively stop putting journalists in jail for reporting on issues of public interest and would ensure that the jailed journalists would be released soon.

I repeated that I recognize the legitimate right of governments to fight terrorism and protect national security and their citizens; at the same time I added that objective reporting about all issues, including sensitive issues such as terrorism, is a fundamental part of democratic societies, and journalists cannot provide information to the public if they constantly face the threat of intimidation and imprisonment.

The research on imprisoned journalists, which is available on our website, is now regularly updated. I am grateful to the authorities for their continued co-operation and assistance in providing my Office with updated information about these cases.

In the two and a half months since the publication of the table, 12 journalists have been released pending trial. This shows that pre-trial release is possible under the current legal regime. I hope, however, that the reforms will go further by eliminating the many ways that can curb free expression and free media in the country.

My Office stands ready to assist Turkey to carry out these important reforms.

Ukraine

On **27 April** I wrote to Minister of Foreign Affairs Kostyantyn Gryshchenko expressing concern over several cases of violence against journalists.

On 20 April six assailants attacked Andriy Movchan, a reporter for Krayina magazine and Gazeta po-ukrainski. The journalist suffered a concussion and other wounds and had to be hospitalized. Movchan was attacked shortly before he was expected to appear on Inter TV channel.

On 21 April unidentified persons set fire to the car of Mykola Feldman, chief editor of Visnyk Kremenchuga. On 23 April freelance journalist Yuri Gukov from the town of Alchevsk was attacked. This independent reporter was investigating cases of employment of people with tuberculosis by educational institutions in Alchevsk. I expressed hope that these cases would be thoroughly and quickly investigated. I also requested updates on the investigations.

On **18 May** I wrote to authorities about the assault of Nataliya Rozynska, a television moderator for the TSN channel, who was attacked on 16 May in the hallway of her apartment building. The journalist was hospitalized with head and chest injuries and multiple bruises.

On 23 May I received a response from the authorities on the above cases. In the Movchan matter, the victim told investigators that he was not a practicing journalist. A criminal investigation has been opened in the Feldman case and the investigation is ongoing in the Gukov case.

The authorities also forwarded to me a note from the Office of the General Prosecutor of Ukraine titled “As for the unsolved crimes against journalists, disappearance of journalists, preventing them from fulfilling their duties” which is a statistical update on efforts of investigations regarding crimes against journalists.

On 4 June I received from the authorities an update on the professional status of Movchan confirming that he has continued working as freelance reporter after his dismissal on 9 April from the magazine Krayina and Gazeta po-ukrainski.

On 13 June I received a response from the authorities regarding the case of Nataliya Rozynska. I was informed that criminal proceedings were launched in accordance with part 2 of Article 296 of the Criminal Code of Ukraine.

United Kingdom

On **9 May** I issued a public statement welcoming the Queen’s announcement in her annual speech that a new defamation bill will soon be considered by Parliament. The bill would address the issue of “libel tourism” which entices powerful and wealthy individuals from abroad to use the UK’s plaintiff-friendly courts to stifle criticism at home. The bill would also provide a defence for media in cases of “responsible publication on matters of public interest” and give greater protection to websites hosting user-generated content. While stressing that reform of the libel law will increase media freedom in the UK, I also expressed hope that the text will address the additional concerns of civil society organizations.

The bill was introduced in the House of Commons on 10 May.

I am also monitoring the discussions about a new communication bill, also mentioned in the Queen’s speech. According to information available to me, the bill would allow surveillance of electronic communications of UK citizens by authorizing intelligence services to access, in real time and without prior authorization, details of telephone calls, text messages, emails, private messages exchanged through social networks and websites visited.

Although I understand that the bill aims strengthen the fight against terrorism and organized crime, I am concerned that the law could retard free expression by discouraging people from visiting controversial websites or by making it possible to identify journalists’ confidential sources.

Uzbekistan

On 4 April I received a letter from the authorities indicating that BBC Correspondent Natalia Antelava had been denied entry into the country because she had failed to inform authorities about her planned visit and to state its purpose. I had raised her case in a letter to the authorities on 2 March.

On **2 May** I wrote to Foreign Minister Abdulaziz Kamilov regarding independent journalist Yelena Bondar. On 25 April the Tashkent City Court upheld a lower court's decision to fine Bondar 6.3 million som (approximately €2,600) for inciting interethnic hatred, calling for mass unrest, change of government and criticizing the authorities in comments she allegedly contributed to the fergana.ru blog.

In response, the authorities wrote on 15 May to explain the legal proceedings initiated and the court decisions reached in this matter. I will continue to monitor the case.

On 15 June I received a letter from Deputy Speaker of the Legislative Chamber of the Oliy Majlis, Ulugbek Mukhammadiev, expressing appreciation for providing legal analyses of the draft laws "On transparency of activities of bodies of state power and governance" and "On television and radio broadcasting" (See Regular Report to the Permanent Council of 29 March 2012 for details). I was also told that, taking into consideration the recommendations offered in the legal analyses, extensive discussions on the draft laws are taking place.

Projects and activities since the last report

Co-operation with international organizations

Council of Europe Human Rights Commissioner

On **14 May** I met in **Vienna** with Council of Europe Commissioner for Human Rights Nils Muižnieks. We have discussed recent developments in the field of media freedom and free expression, and the continuation of the existing close co-operation between the two offices in all issues of mutual interest.

On **5 June** Muižnieks published the latest of his Human Rights Comments, urging governments to "treat violence against journalists with the utmost seriousness, as such attacks aim at the core of our democracies." The Commissioner, quoting the Guidebook on Safety of Journalists published by the OSCE Lithuanian Chairmanship and my Office last December, emphasized that governments can be involved in censorship if they do not take sufficient steps to combat violence against journalists.

Regional Cooperation Council

My Office participated financially in the first Media Law Academy event which took place on 4-8 June in Zagreb from **4-8 June**. The academy brought together practicing media lawyers, legislators, media representatives, members of media regulators and self-regulatory bodies, and academics from all of the South East European countries, as well as international experts. The academy was held under the auspices of the Regional Cooperation Council. Participants shared

professional experience in the area of public service media remit, media pluralism and media law. They made recommendations in those fields based on the best media law and policy practices in the region.

UNESCO

On **22-23 March** my Office participated as an observer to the 28th session of the Intergovernmental Council of IPDC at UNESCO headquarters in Paris. Among others, discussions focused on a UN Action Plan on the Safety of Journalists and the Issue of Impunity, which the UN Chief Executives Board endorsed on 13 April.

United Nations Human Rights Council

On **20 June** I participated in a side event sponsored by the Austrian Federal Ministry for European and International Affairs at a meeting of the United Nations Human Rights Commission on safety of journalists in **Geneva**.

Legal reviews

Spain

On **10 April** I forwarded to the authorities a legal analysis of a “Draft Law on Transparency, Access to Information and Good Governance of Spain” commissioned by my Office and carried out by Eduardo Bertoni, Director of the Center for Studies on Freedom of Expression and Access to Information at the Palermo University School of Law in Argentina.

Recommendations of the legal analysis include:

- The draft law should include a paragraph clarifying that access to information is a fundamental right.
- Article 2 should widen the scope of the right to access information to include all public bodies, in particular, the judicial branch of power.
- Article 9 should be redrafted following the principle of maximum disclosure.
- Articles 10 to 13 should clarify the exceptions where access can be legitimately denied to prevent overbroad interpretation and incorporate a “public interest test”.
- Article 14 should not oblige requesters to identify themselves and should not include the need to justify a request to access some information.
- Article 21 should be complemented by provisions that ensure the independence of the oversight body.
- Articles 22 and 27 should include specific sanctions for obstructing the right to access information.

The legal review of the draft is available in English at www.osce.org/fom/89577 and in Spanish at <http://www.osce.org/es/fom/90791>

After a modified draft was published by the authorities in April, my Office commissioned another legal review from the same expert, which I sent to the authorities in Madrid on 13 June.

The second review noted that while positive changes were introduced into the new draft, some provisions remain problematic.

The review focused on these norms to be improved:

- Access to information should be recognized as a fundamental right;
- The scope of the right of access should be further expanded;
- The definition of information and rules on exceptions should be improved in accordance with international standards;
- Anonymous requests should be allowed and the requirement to present reasons for requesting information should be deleted;
- Guarantees of the independence of the oversight and appeals mechanisms should be included.

I reiterate my continued support for this important legislation and hope that a strong law reflecting the most advanced international standards on access to official information eventually will be adopted.

The legal review of the modified draft is available in English at <http://www.osce.org/fom/91311> and in Spanish at <http://www.osce.org/es/fom/91312>.

Publications

In the reporting period my Office published books on Internet Governance and Media Pluralism reflecting the work of the 13th Central Asia Media Conference which took place in Dushanbe on 29-30 November and the 8th South Caucasus Media Conference which took place in Tbilisi on 20-21 October 2011. The Central Asia book is available at www.osce.org/fom/91044 in English and www.osce.org/ru/fom/91047 in Russian. The South Caucasus publication is available at www.osce.org/fom/90788 in English and www.osce.org/ru/fom/90789 in Russian.

Visits and participation in events

On **2-3 April** my Office joined the South East Europe Media Organisation (SEEMO), an affiliate of the International Press Institute (IPI), on a visit to **Bulgaria**. The Delegation met with Minister of the Interior Tzvetan Tzvetanov and more than 25 media representatives including owners, directors, editors-in chief, journalists, media experts and NGO representatives.

On **6 April** I attended the conference “Media in War and Peace: Can We Do Better?” in **Sarajevo** organized by the AFP Foundation and the Association of Journalists of Bosnia and Herzegovina where I gave opening remarks at a conference that discussed the role of the media during and since the Bosnian war.

On **18-19 April** I participated in the first Stockholm Internet Forum on “Internet Freedom for Global Development” organized by the Swedish Ministry for Foreign Affairs, the Internet Infrastructure Foundation and the Swedish International Development Cooperation Agency in **Stockholm**. Together with representatives from NATO and the business sector I spoke on managing the balance of freedom and security in a digital world. For more information see <http://www.stockholminternetforum.se/>.

On **25 April** I participated in a discussion at a meeting on “Freedom of expression, media pluralism and public debate in the Western Balkans” in **Brussels**.

On **3-5 May** I participated in the World Press Freedom Day 2012 celebration organized by UNESCO in **Tunis**, Tunisia. The event was titled “New Voices: Media Freedom Helping to Transform Societies.” I took part in the following events:

On 3 May I participated in the award ceremony at the Presidential Palace where Eynulla Fatullayev, a prominent Azerbaijani journalist, received the 2012 UNESCO/Guillermo Cano World Press Freedom Prize.

On 4 May I spoke at the conference session on regulation and self-regulation of the media space, supported by the International Organisation of La Francophonie (OIF).

On 5 May I spoke at a session on decriminalization of speech together with the three other international rapporteurs on freedom of opinion and expression, focusing on the progress and challenges of decriminalizing defamation in the OSCE region.

On **10-11 May** I delivered the keynote speech at the Nordic Forum for Security Policy 2012 event in **Vilnius**. I spoke about the challenges to media freedom in the OSCE area with the emphasis on the Nordic states, the Baltic countries and Belarus.

On **22-24 May** together with representatives from governments, academia, businesses and NGOs I participated in a conference on "Internet at Liberty 2012: Promoting Progress and Freedom", organized by Google in **Washington D.C.** Information on the conference is available at <http://www.google.com/events/internetatliberty2012/index.html>.

During my visit I also had a series of high-level meetings with U.S. State Department officials, including Under Secretary for Public Diplomacy and Public Affairs Tara Sonenshein and Assistant Secretary for Democracy, Human Rights and Labor Michael Posner, to discuss media freedom developments in the OSCE region.

On **31 May** my Office participated in a seminar of chief judges of the South of Russia on Topical Issues of Case Law on Extremism and Terrorism Crimes in **Maykop**, Russia. My address is available at www.osce.org/fom/90939 in Russian only.

On **31 May-1 June** I attended the European Platform of Regulatory Agencies annual meeting in **Portoroz**, Slovenia. Information on the event is available at <http://www.epra.org/meetings/portoroz-35th-epra-meeting>.

On **4-6 June** my Office took part in a familiarization visit to **Mongolia** organized by the Chairmanship.

On **4-7 June** I visited **Tirana** and met with the authorities and civil society representatives to discuss the media freedom situation in the country.

(See Issues Raised with participating States)

On **7-8 June** my Office participated in the meeting of the Advisory Board of the European Audiovisual Observatory, a European public service body with 37 member States and the European Union in **Strasbourg**. The meeting focused on the European landscape of on-demand services and the protection of minors.

On **8-9 June** my Office spoke at the Conference on Internet Governance, Policy and Regulation organized by USAID and Internews in **Sarajevo**. Topics of the conference included privacy in the digital age, online security and internet governance, policy and regulation. The presentation of the office addressed principles of media freedom and pluralism in Internet regulation.

On **10-11 June** my Office attended the annual festival of the Russian Union of Journalists in **Veliky Novgorod** and a panel discussion on international solidarity against impunity to violence against journalists.

On **12 June** I spoke to students at the Centre for Southeast European Studies of the University of Graz in **Graz**. I held a class on Freedom of the Media and Democracy in South East Europe to the university class Kultur und Gesellschaft in Südosteuropa and gave a public lecture entitled "Freedom of Expression: Old and New Challenges in the Digital Era."

On **18-19 June** I spoke at the High Level Panel of the Conference on Internet Freedom organized by the Irish Chairmanship in **Dublin**. The conference centred on a clearer understanding of existing OSCE commitments regarding the rights to free expression and free media and their application to the Internet and other connective technologies.

Planned activities for the next reporting period

Speaking engagements and visits

On 23-26 June in Port of Spain, Trinidad and Tobago, while attending the IPI World Congress, together with rapporteurs on media freedom from the United Nations, the African Commission for Human and People's Rights and the Organization of American States, I will launch the 2012 "Joint Declaration on Crimes Against Freedom of Expression." I also will participate in a roundtable discussion with the three rapporteurs on freedom of expression trends worldwide.

Publications

My Office will publish the 2nd edition of "Freedom of expression, Free flow of information and Freedom of Media, CSCE/OSCE Main Provisions 1975-2011" in English and Russian.

Media Conferences

Central Asia Media Conference

The 14th Central Asia Media Conference is scheduled to take place on 5-6 July for the first time in Ashgabat. The focus of the conference this year is "From traditional to online media: best practices and perspectives." Conference participants will explore issues related to international standards and national practice regarding freedom of the media in social media and online broadcasting regulation. The participants of the two-day conference will include media professionals, government officials, international experts, representatives of the civil society and academia. The agenda includes well-known experts with global expertise in media and communications and will address legal challenges and issues relating to the online and social

media, existing and potential policy and other responses to social media and the challenges and prospects for online media outlets.

I highly appreciate the assistance of the authorities of Turkmenistan during preparatory activities for the conference.

My Office is also arranging for participants from Afghanistan to attend the conference.

South Caucasus Media Conference

The 10th South Caucasus Media Conference will take place on 11-12 October in Baku and is also on “From traditional to online media: best practices and perspectives.”

South East Europe Media Conference

The 2nd South East Europe Media Conference is scheduled to take place in September in Belgrade. In co-operation with the OSCE Mission to Serbia, my Office will bring together journalists and media from across South East Europe to discuss current challenges to media freedom in the region.

Online Media Regulation Master Class

On **26-28 November** as a follow-up to the 14th Central Asia Media Conference on social and online media, my Office plans to organize the three-day Online Media Regulation Master Class for approximately 20 representatives of state regulatory authorities, staff of government ministries, as well as legislators and lawyers dealing with Internet policies and regulation. The Master Class will be led by well-known international consultants with significant expertise in communications, regulation and law in the field of online media.

Extra-budgetary donors

I would like to thank the governments of **France, Germany, Lithuania, Norway, Switzerland, the United Kingdom** and the **United States** for their generous financial contributions to the 2012 Central Asia and South Caucasus Media Conferences.



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

29 November 2012

Regular Report to the Permanent Council

Introduction

I first would like to thank the Irish Chairmanship for holding media freedom high on its agenda during this year and also for organizing the Dublin Conference on Internet Freedom in June. Additionally, I want to thank the Chairmanship for all the support it has given to my Office and to me, personally.

My Office and I intend to work closely with the Ukrainian Chairmanship on media-freedom issues and its intent to keep media freedom as one of its priorities.

Exactly two years ago today I addressed the Permanent Council at the Reinforced Plenary Session of the 2010 Review Conference in Astana, fresh on the heels of the Astana Summit. I am sure many of you remember that time and its conclusion.

Rather than viewing human rights and media freedom as a distraction or a roadblock, I saw the Astana Commemorative Declaration as a reaffirmation of the basic purpose of OSCE values and institutions, including the Office of the Representative on Freedom of the Media, and vowed to redouble our efforts to assist all participating States to live up to their free media and free expression commitments.

Have these words turned into actions? Consider this.

UNESCO has reported that this year more journalists have been killed than ever before. We are fortunate that none have died within the OSCE region and that is a trend which I hope continues.

However, while no journalists have been murdered, I need to raise the issue of impunity again and point out that perpetrators and masterminds of assaults on journalists in the participating States still have not been brought to justice.

Since the Astana Commemorative Declaration was adopted, our statistics show that at least 250 members of the media have been detained or jailed by law-enforcement authorities in more than a dozen participating States. The reasons given for the detentions vary from participating State to State. Some reasons given, while straining credulity, can at least be considered creative. But, in reality, journalists are in jail across the region for reporting facts critical to rulers and the ruling class.

In the last two years at least 140 media members have been physically assaulted and hospitalized.

I suggested two years ago that participating States simply must eliminate violence against media and make the streets safe for reporters.

It's not happening.

Two year ago I wrote, "Only 11 of the 56 participating States have decriminalized defamation. Criminal statutes still are the most often used tool to punish and imprison journalists. Criminal libel must be abolished. Civil law provisions are sufficient to deal with cases where someone's reputation is damaged by media. My Office will continue to lend its support to all participating States working to make defamation a civil law matter."

However, in the last two years, criminal defamation charges have been filed against approximately 40 journalists. While an additional four states have decriminalized defamation, it still remains a threat to free journalism across the region, both east and west of Vienna, I note.

I said at the time, that a major challenge of our time is safeguarding and fostering media pluralism. And I said that the Internet, as the first truly global medium, embodies the commitment to free media. I called on the participating States to stop legislating Internet content and to keep it as a place where free expression can abound.

But across the region governments are considering new legislation that would stifle and close Internet sites for no good or defensible reasons.

The right to free expression and free media are fundamental rights where work is yet to be done.

May I suggest a simple solution?

There be no new laws which would have the effect of restraining free expression online.

Instead of attempting to enact legislation that fundamentally restricts the freedom we now experience, let's turn our sights on efforts to provide training to regulators and journalists and consumers alike.

There are now 1.25 billion people in our group of now 57 States and 800 million of them are wired. Let's work to explain what this new technology is all about, how it can be used, the vistas it can open and the benefits of becoming Internet literate.

The job of doing that is within my Mandate. I relish the opportunity to work with all the participating States to get the most out of what technology can offer.

Of course, there's good news to report, as there is each time I appear before you. I am especially encouraged by the number of participating States that have shown a willingness to engage in training and conference opportunities to raise the level of knowledge in media-related areas. I can point to the training in Moldova for journalists from that country along with Ukraine and Belarus.

Finally, I also want to thank all of the Heads of Mission and field Offices staff across the entire region that have given of themselves so tirelessly to help my Office and me to host conferences, official visits, training seminars and generally provide assistance that my Office finds invaluable.

With our focus on Internet freedom I want to call your attention to the fact that on 14-15 February my Office will host the first OSCE-wide Internet Freedom Conference in Vienna. The goal of the conference is to improve global Internet freedom policies and promote good practices in online media governance. The high-level conference is designed for key policy-makers in the OSCE area. All of you have been invited. I look forward to your active participation in the event, which will bring together approximately 250 representatives of the whole spectrum of the Internet scene. More information is available on our website at www.osce.org/event/internet2013

Issues raised with participating States

Albania

On **2 August** I wrote to Foreign Minister Edmond Panariti enquiring about an attack on Dashmir Biçaku, a journalist with the newspaper Shekulli, and also about the reason why the Prosecutor's Office decided to dismiss a criminal investigation against the alleged assailants.

Biçaku was treated for injuries suffered on 8 June when he was allegedly assaulted by bodyguards of the chief executive officer of the Fushë-Kruje cement factory.

On **8 October** in a letter to Minister Panariti, I expressed concern about a criminal defamation case against Lindita Cela, a journalist with Shekulli, and asked for further information on the case. This was the second time in a year that Cela was summoned to court, this time stemming from an investigative series exposing alleged wrongdoings in the purchasing practices of the Albanian military.

During my official visit to Albania in June, I addressed charges brought against these two journalists and raised the need to fully decriminalize defamation. I reiterated that criminal defamation lawsuits have a chilling effect on media and limit discussion on topics of public interest.

(See Regular Report to the Permanent Council of 21 June 2012).

On 28 November I received a letter from the authorities assuring me that my Office's recommendations to decriminalize defamation are being studied. The authorities also detailed the reasons for dismissing criminal investigation against the presumed attacker of Dashmir Biçaku. I was also told that the case against Lindita Cela has been postponed until 3 December. The authorities assured me that they would keep me informed of developments in the cases.

Azerbaijan

On **28 June** I wrote to Foreign Minister Elmar Mammadyarov to express concern over the arrest of Hilal Mammadov, editor-in-chief of the Talysh-language newspaper Tolishi Sado, who was charged with possession of illegal narcotics.

On 29 June the authorities responded to two cases I had raised previously, those of Idrak Abbasov and Mehman Huseynov.

(See Regular Report to the Permanent Council of 21 June 2012).

The letter indicated that an 18 April attack on Abbasov by employees of the SOCAR national oil company was being investigated. It also stated that Huseynov had been released from custody while a criminal investigation continued over an incident with police officers during a demonstration in May.

The letter also explained recent amendments to access to information legislation, saying they were consistent with Azerbaijan's national security interests. I was pleased to receive a short overview of the main objectives of the "State Concept on the support to media in the Republic of Azerbaijan" to support independence of media outlets, increase professionalism and to strengthen social protection of journalists. I was told that criminal defamation charges have not been filed against journalists since 2009.

On 5 July I received a letter from Ramir Mehdiyev, Head of the Presidential Administration, stating that on 4 June early release was granted to social-media activist Bakhtiyar Hajiyev.

(See Regular Report to the Permanent Council of 21 June 2012).

On **9 July** I wrote to Foreign Minister Mammadyarov to express concern over additional accusations of state treason and inciting interethnic, racial, social and religious hatred against editor Mammadov. I expressed hope that the charges brought against him would be dropped.

On 3 August I received a letter from the authorities detailing the charges brought against Mammadov and assuring me that his rights were fully respected.

On **24 August** I wrote to Foreign Minister Mammadyarov regarding the sentencing of journalist Faramaz Novruzoglu (Allahverdiyev) to four-and-a-half years in jail on charges of inciting public violence and illegally crossing the national border. I expressed hope that the judgment would be reversed on appeal. I welcomed a decision by a Baku appeals court to reduce the two-year prison sentence of Anar Bayramli, a correspondent for several Iranian media outlets. I also welcomed a decision to parole Ramin Bayramov, chief editor of the islamazeri.az website. The journalist was serving an 18-month jail sentence on drug and arms-possession charges.

On **14 September** I wrote to Ali Hasanov, the Head of the Presidential Administration's Public-Political Affairs Department, to draw his attention to the plight of the Azadliq newspaper. According to its chief editor, the paper is on the brink of bankruptcy because of payment demands by electricity and other utilities companies and state-owned printing houses. The newspaper's managers said they could not cover their debts unless they were paid €28,000 they said they were owed by QASID, the company that administers Baku's newsstands.

On **2 October** Ambassador Janez Lenarčič, Director of the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, and I wrote a letter to Foreign Minister Mammadyarov to express our concern over the arrest of social media activist Zaur Qurbanli. I am pleased to report that Qurbanli was released from police custody a few days later.

On **6-10 October** I visited Azerbaijan on the occasion of the 7th Internet Governance Forum. I appreciated the opportunity to also meet with Foreign Minister Mammadyarov, Interior Minister Ramil Usubov, the Head of the Presidential Administration's Public-Political Affairs Department, Ali Hasanov, and the Head of its International Relations Department, Novruz Mammadov.

The trust and co-operation established between my Office and the authorities allowed us to exchange views in an open and direct manner. During our meetings I expressed hope that all imprisoned journalists and bloggers would be released soon and I shared my concerns about all the cases I had previously raised, including the attack on independent journalist Abbasov, the intimidation campaign against Khadija Ismayilova and the fate of the opposition newspaper Azadliq. I also emphasized the urgent need for the authorities to ensure a safe and free environment for media because professional journalism can only thrive if journalists can perform their duties without fear. In the short term this would mean the murderers of Elmar Huseynov and Rafiq Taghi are finally brought to justice and every assault on journalists or attempt to harass or intimidate media is strongly condemned by the authorities and investigated swiftly. In the long term, changes are needed in legislation and in the media distribution and advertising systems. In this regard, I was pleased to hear that steps are being taken and that Azerbaijan would soon decriminalize defamation. I offered my Office's full support and assistance in this reform. I commended the authorities for hosting the Internet Governance Forum and restated how important it is that the Internet remains free in Azerbaijan.

I appreciated the fact that during my visit I was granted unlimited access to visit detained journalists Avaz Zeynalli, the chief editor of the newspaper Khural, independent journalist Faramaz Novruzoglu (Allahverdiyev), executive director of Khayal TV Vugar Qonaqov and chief editor of the newspaper Tolishi Sado, Hilal Mammadov.

Additionally, I opened two training seminars – one on the safety of journalists during public demonstrations and another on effective interaction between government press officers and journalists – together with Ali Hasanov, the Head of the Presidential Administration's Public-Political Affairs Department and Aflatun Amashov, Chairman of the Press Council of Azerbaijan. I was pleased that, for the first time, the authorities of an OSCE participating State funded a joint project with my Office in their own country thus demonstrating a willingness to work on improving the media environment.

(See Visits and participation in events)

Following reports that four journalists were beaten by police during an opposition rally in Baku, I wrote to Interior Minister Usubov on **19 November**, expressing the need for the perpetrators of this violence to be held accountable. All four journalists, Farahim Ilqaroglu of the Yeni Müsavat newspaper, Etimad Budaqov of the Turan news agency, Amid Süleymanov of the mediaforum.az website, and Rasim Aliyev of the Institute for the Freedom and Safety of Journalists attended the demonstration in their professional capacity and at least three of them were wearing vests clearly identifying them as members of the press. Other reporters, too, were prevented from fulfilling their professional activities.

I was pleased to learn that, as a result of an investigation ordered personally by Minister of Internal Affairs Ramil Usubov, the police officers who attacked the journalist were identified. I also welcome the fact that the Ministry organized a meeting between the police officers and the journalists during which the officers apologized for their actions, explaining that the incidents happened due to their lack of professional experience.

My Office stands ready to co-operate with the authorities in the area of safety of journalists.

Belarus

On **22 June** I issued a public statement condemning the arrest and new criminal charges against Gazeta Wyborcza journalist Andrzej Poczobut. He was charged with libeling the president in online articles about death penalty verdicts against two men convicted in the 2011 bomb attack at a Minsk metro station. Poczobut was released after two weeks in jail. Charges are pending. In July 2011 in a closed trial, Poczobut was given a three-year suspended sentence by a Grodno court for insulting the president which verdict was upheld on appeal. I publicly criticized these decisions and have been in contact with the authorities, including President Aleksandr Lukashenko, appealing for Poczobut to be cleared of all charges.

On **28 June** I wrote to Foreign Minister Sergei Martynov expressing concern over the adoption on 27 June by the House of Representatives (the Parliament) in a first reading of the law “On amendments and addenda to some laws of the Republic of Belarus on fighting terrorism and counteracting extremism.” I warned the authorities against adopting this vague legislation, stating that it would further limit freedom of expression. The vagueness and expansion of the definitions of “terrorism,” “terrorist activities” and a new concept of “extremist materials” have the potential of criminalizing legitimate criticism by saying it would destabilize the internal situation. I will follow the implementation of the legislation and hope that it will not limit media freedom.

I understand that the House of Representatives adopted this legislation in a second reading on 8 October. I hope to receive an update from the authorities to learn if it was promulgated and if the final text has been published.

On **29 June** I responded to earlier enquiries by the authorities seeking my opinion about EU sanctions against LLC Delovaya Set, a Belarusian communications provider. I told the authorities that no media outlets or journalistic providers were affected by the sanctions and, thus, I considered the matter to be outside of the scope of my Mandate. In a public statement on 26 March LLC Delovaya Set confirmed that the EU decision had not affected its business and continued to operate as usual.

On **8 August** I issued a public statement asking the authorities to drop charges against Anton Suryapin, who was facing seven years in prison on charges of an “organized illegal border crossing” and “complicity in a crime.” Suryapin uploaded photos of teddy bears that had been released over Belarus by a small aircraft on 4 July. I raised Suryapin’s case again in a **17 August** public statement which followed the verdict against the Pussy Riot punk band in Russia. I mentioned Suryapin in the context of the current trend of criminalizing certain types of legitimate expression under bogus pretexts. The statement referred to other cases where journalists were briefly detained and fined for taking photos of teddy bears to express their support of Suryapin. He was released after several weeks in custody with charges still pending.

On **4 September** in a public statement I expressed concern over the detention and arrest of administrators of politically oriented social media groups in Belarus, which I considered a crackdown on online dissent. Law enforcement officers in Minsk and Vitebsk detained the administrators of opposition groups in the Russian vkontakte.ru social network. Among them were Pavel Yevtikhiyev, Andrey Tkachev, Roman Protasevich and Oleg Shramuk. Investigators also searched the apartment of Sergei Bepalov and confiscated his computer.

Yevtikhiyev and Tkachev were sentenced to five and seven days in jail, respectively, on petty hooliganism charges. Two additional activists were briefly detained and released.

On **20 September** I wrote to new Foreign Minister Vladimir Makey about a 19 September incident involving journalists covering a protest rally in Minsk. Reporters were physically assaulted and detained. The journalists were held for two hours without being charged and their digital images and video footage was erased. Among the journalists reportedly detained and prevented from doing their jobs were Associated Press photographer Sergei Gritts, Reuters photojournalist Vasily Fedosenko, cameraman Dmitry Rudakov and reporter Aleksei Akulov of the German broadcaster ZDF, Tatyana Zenkovich, a photographer for the European Pressphoto Agency, Pavel Podobeda, reporter for the Minsk-based news agency BelaPan and independent journalist Aleksandr Borozenko of the Belarusian Association of Journalists.

In a separate incident, independent journalists Vyacheslav Peshko and Valentin Mikhaltsov were also detained, taken to a police station, fingerprinted and released after three hours. Police confiscated their camera.

In the letter to Minister Makey I offered to organize a training seminar for law-enforcement agencies to raise awareness of their role with the media during public demonstrations. The course also could educate journalists about their rights and responsibilities when reporting at demonstrations and scenes of public unrest.

Finally, I appreciate the co-operation of the Belarusian government in nominating representatives of state-owned media to participate in the first Eastern Europe joint training event on Internet media. The seminar was held in Chisinau on 23-24 October and the Belarusian participants made valuable contributions to the proceedings.

Bosnia and Herzegovina

On **2 July** I wrote to Foreign Minister Zlatko Lagumdžija, Minister of Communications and Transport, Damir Hadžić, members of the Parliament as well as Neriman Nikšić, Prime Minister of the Federation of Bosnia and Herzegovina, regarding a decision on 26 June of the House of Representatives to appoint three members to a “provisional Steering Board” of RTV. As the law on RTV does not include the concept of a provisional steering board, these appointments may be considered legally questionable.

I pointed out that in order to minimize the political control of the four-member Steering Board, the law clearly stipulates that only one board member may be appointed in a calendar year to ensure that it will take four years to replace the entire Steering Board.

The House of Representatives failed to appoint members to the Steering Board in 2010 and 2011. I called upon the authorities to speed up initiating the necessary measures, in accordance with existing legal provisions, to annul the decision of 26 June and to ensure full transparency and respect for rule-of-law principles.

After the upper house of Parliament on 3 July upheld the decision of the lower house, on **5 July** I issued a public statement urging the authorities to have the decision on the provisional Steering Board assessed by the Constitutional Court.

I was pleased to learn that on 28 August the Constitutional Court declared the 26 June session of the House of Representatives invalid on procedural reasons. Subsequently, all decisions made at the session, including the decision on the “provisional RTV FBiH steering board,” were considered null and void.

I was pleased to learn that on 19 November, the committee for media of the lower house decided to issue a public call for nominations for one member to the Steering Board by the end of the year and to appoint the other two members in 2013 and 2014, respectively. I hope that the Parliament will uphold the decision of the Committee.

On **20 July** in a public statement I condemned the assault on Štefica Galić, editor-in-chief of the web portal tačno.net. Galić was attacked late at night on 18 July in Ljubuški, a small town in the south and required medical care. Galić and her late husband were known for their humanitarian work during the war when they helped hundreds of residents leave Ljubuški. The attack on Galić came after a documentary film on the couples' activities premiered in Ljubuški. The screening was met with angry protests. I called upon the authorities to swiftly investigate the case and to provide full protection for the editor and her family.

On **24 September** together with the Head of the OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina, Ambassador Fletcher M. Burton, and the EUSR/Head of the EU Delegation in Bosnia and Herzegovina, Ambassador Peter Sørensen, I wrote to Damir Hadžić, Minister of Communications and Transport, and shared two legal reviews on media legislation commissioned by my Office. The reviews, prepared by lawyers from Article 19, were prompted by the stalled media reform process and the need to strengthen the independence of the public service broadcasting system and the broadcast regulator.

On **26 September** together with the Head of the OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina, Ambassador Fletcher M. Burton, and the EUSR/Head of the EU Delegation in Bosnia and Herzegovina, Ambassador Peter Sørensen, and following the submission of the legal reviews, I issued a public statement calling for reforms to ensure the political and financial independence of the public service broadcasters and the broadcast regulator. We stressed that depoliticized and professional media are needed to prevent further fragmentation of the public service broadcasting system.

I hope that the reviews will help accelerate media reform and ensure the speedy implementation of existing legislation in line with OSCE commitments and international standards.

On 28 September I received a reply from Minister Hadžić expressing his commitment to improving media legislation and his appreciation for the recommendations outlined in the reviews.

(See Legal reviews)

On 9 October I learned that Siniša Vukelić, a journalist with ATV (Alternativna televizija), reportedly received death threats from Mile Radišić, owner of the company Grand Trade in Banja Luka. Vukelić called Radišić to get his statement on the decision of the Higher Court of Republika Srpska to annul his acquittal in a case on abuse of office and to return it to the Municipal Court in Banja Luka. Instead of commenting on the Higher Court decision, Radišić allegedly announced death threats against the journalist. I welcome the condemnation of the act by the speaker of the National Assembly of Republika Srpska, Igor Radojičić, and am pleased by the immediate reaction of the police to investigate the case and the swift reaction and statement from the BiH Journalists Association

On 22 October I learned that the cabinet of Milorad Dodik, president of Republika Srpska, denied accreditation to Ljiljana Kovačević, a journalist with the Serbian press agency Beta. The requirement for accreditation of journalists who cover the presidency was introduced in June

after President Dodik allegedly insulted Kovačević during a press conference. Dodik later sued Kovačević for defamation.

On 19 November I learned that at a press conference on 16 November, President Dodik insulted journalists for enquiring about alleged investigations initiated against his son and him by a third country. This was another example in a series of public, verbal attacks on media by politicians. I noted the swift reaction by the BiH Journalists Association to protect the right of the public to know and to defend the rights of journalists to report free from intimidation.

It is important to emphasize that politicians should show a much higher level of tolerance toward criticism and scrutiny by journalists. It is likewise crucial that politicians and authorities create an atmosphere in which journalists and media can pose questions and report freely about issues of public interest no matter how controversial and sensitive those might be and without any undue restrictions, including administrative and arbitrary restrictions imposed by public institutions.

I will continue to closely follow all cases related to the safety of journalists in Bosnia and Herzegovina.

Georgia

On **16 July** I issued a public statement concerning violent incidents involving journalists with the Info-9 news agency, Metskhre Arkhi (TV9) and Trialeti television stations and the Shida Qartli Information Center. I called upon authorities to investigate these assaults and reverse a worrying trend of increased violence against media. I also indicated I hoped a court decision to sequester 10,000 satellite antennas imported by the Maestro television station would not affect the viewers' right to receive information. I am pleased to report that the court decision was recently reversed, thus enabling Maestro to retrieve its property.

On 20 July I received a letter in response to the public statement from the authorities in which they informed me that opposition activists were responsible for the attacks on journalists.

They also explained the seizure of the Maestro antennas saying they had been purchased on behalf of another company as part of a suspected vote-buying scheme.

On **31 July** I wrote to the authorities regarding attempts to intimidate Metskhre Arkhi television correspondent Nodar Chachua. The journalist said that on 14 August his apartment was ransacked as part of what he described as renewed intimidation attempts.

Greece

On **21 August** I wrote to the authorities asking for information on why Albanian journalist Marin Mema was prohibited from entering Greece on 19 August. Mema works for Albanian Top Channel Television.

On **29 October** I issued a public statement expressing concern about the arrest of journalist Kostas Vaxevanis. He was detained for several hours and charged with violating national privacy laws following publication in his weekly magazine, Hot Doc, the names of 2,000 Greek nationals who allegedly have Swiss bank accounts to evade taxes. I expressed hope that he would be tried in a transparent manner, considering the high public interest in the case.

On **2 November** I issued a public statement welcoming the acquittal of Vaxevanis and the fact that the ruling recognized the fundamental role of the media to discuss issues of public interest. Two weeks later I was alarmed to hear that the Athens Public Prosecutor's office has appealed the decision. The journalist, who will be tried again, could be jailed for two years or fined. I believe journalists who disclose information in the public interest must be allowed to work freely, even if the information is considered sensitive by some. My Office continues to monitor the case.

On **19 November** I wrote to the authorities concerning an assault on a journalist in Athens and asked for more information. On 4 November, Michael Tezari, reporter for Skai Television, was allegedly beaten by members of the Chrysi Avgi Party as he attempted to photograph a demonstration. He was reportedly hit on the head and his press card was stolen. Journalists present said police did not intervene during the attack. I indicated that journalists have the right to report about all issues of public importance and reiterated the role police have to provide safe working conditions.

Hungary

On **12 September** I issued a public statement warning that the lawsuit initiated by the Hungarian News Agency (MTI) against journalist Gyorgy Balavany could constrain media pluralism on the Internet.

Balavany, a blogger and a journalist for the political weekly HVG, posted two blogs on his personal website claiming that public-service media uses taxpayers' money to mislead the public. MTI said that its reputation and commercial interests were damaged and demanded 10 million Forints (approximately €36,000) in damages, a public apology and the removal of the blogs.

I emphasized that the media have a duty to draw attention to issues of public interest. I also noted that the Internet is the forum where pluralistic debates can still take place in Hungary and warned that a lawsuit seeking damages for expressing critical views can have a chilling effect on the media. My Office continues to monitor the case.

On **19 November** I wrote to the authorities about media reports indicating that proposed revisions to the Criminal Code could restrict Internet freedom. Media experts claim that the draft provisions would make it possible for the government to remove alleged illegal online content and block access to certain information without prior court approval. I asked for a copy of the proposed legislation.

I also wrote regarding criminal libel proceedings filed by Budapest district mayor Ferenc Papcsak against two people who posted online comments to an article published in the online edition of the daily newspaper Nepszava. Media NGOs claim that the comments were well within the boundaries of free expression. Police have allegedly called upon the newspaper to provide the personal data, e-mail addresses and IP addresses of the commenters. Nepszava has refused. The paper has reported that the case has led to significant self-censorship, as both commenters have declared that they would stop online postings. I look forward to receiving more details about this case, too.

Italy

On **16 July** I wrote to Giulio Terzi di Sant'Agata, Minister of Foreign Affairs, regarding reports of continuing harassment of journalists. According to the organization Ossigeno per l'Informazione, 94 cases of media-freedom violations involving 212 journalists took place from 1 January to 14 July 2012. The violations range from physical violence to death threats to damaged property and criminal defamation proceedings. I said that the cases deserve a close examination and a transparent investigation by the authorities.

On 27 July I received a reply from the Foreign Minister indicating that he has contacted the relevant authorities in order to obtain in-depth information about the cases.

On **26 July** I wrote to the authorities to convey my concern following the 20 June conviction of editor Orfeo Donatini and former director Tiziano Marson of the newspaper l'Alto Adige on criminal defamation charges and sentencing them to four months in prison and a €15,000 fine. They were sued by a provincial counsellor, Sven Knoll, for a story published in 2008 alleging Knoll's ties with the far right. I expressed hope that the judgment would be reversed and an appellate court would take into account European media-freedom standards which call for prohibiting prison as a punishment for defamation.

On 27 July I received a reply from the Delegation indicating that my letter had been forwarded to the capital.

On **27 September** I issued a public statement calling on the authorities to reform defamation laws following a high court ruling upholding the criminal conviction and 14-month prison sentence imposed on Alessandro Sallusti, former editor of the newspaper Libero. On 26 September the Court of Cassation, Italy's highest court, upheld a June 2011 ruling that found Sallusti guilty of criminal libel for publishing a reader's comments regarding a judge's decision to grant a 13-year-old girl the right to have an abortion. The court concluded that Sallusti should be held liable because the reader's identity was not revealed.

Sallusti's sentence was suspended in October but Milan prosecutors have asked that Sallusti be placed under a house arrest.

On 28 November I received a reply from the delegation indicating that my statement had been forwarded to the capital.

On **16 November** I issued a public statement and wrote to the Foreign Minister to ask for the government's help to reverse a bill which would retain imprisonment as a punishment for criminal libel. I said that such a decision would run against international standards and the overall trend to decriminalize speech offenses in the OSCE region. The text was approved by the Senate in a secret vote on 13 November and is now before the Chamber of Deputies. I asked the authorities to share with my Office the text of the bill and I also stressed the need to debate the matter transparently with all stakeholders, including journalists and civil society representatives.

On 28 November I received a reply from the delegation indicating that my statement had been forwarded to the capital.

On **28 November** I issued a public statement welcoming the rejection by the Italian Senate of the proposal to retain imprisonment for defamation in the Criminal Code. I urged the authorities

to use the momentum to introduce new amendments that would completely decriminalize defamation.

Kazakhstan

On **26 July** I wrote to the authorities regarding a 20 July court decision ordering Lukpan Akhmedyarov, the founder and leading journalist of the Oral-based Uralskaya Nedelya newspaper, to pay an official of the administration of Western Kazakhstan Region €27,000 in moral damages for libel. I also asked about the investigation into a 19 April attack on Akhmedyarov.

(See Regular Report to the Permanent Council of 21 June 2012).

On **10 August** and **15 August** I wrote to the authorities again about attacks on journalists Ularbek Baitailaq, Andrey Tsukanov and Maksim Kartashov.

On 14 September the authorities provided me with comprehensive information from the Office of the Prosecutor General about the attacks on Baitailaq and Tsukanov. They also provided me with details about the Akhmedyarov case.

On **8 October** I wrote to the authorities about an appellate court ruling upholding the 20 July libel judgment against Akhmedyarov. On 9 November a district court in Oral ordered the journalist to pay another civil servant more than €7,800 in compensation for libel. Two more civil servants have filed separate lawsuits against this journalist, seeking more than €50,000 in damages.

On **14 November** I wrote to the authorities in connection with an arson attack on the editorial office of the Temirtau-based Zerkalo weekly newspaper. I trust this incident will be thoroughly investigated so that the perpetrators are identified and brought to justice. In April Zerkalo correspondent Natalya Vernadskaya complained to the police after being threatened with death by unidentified individuals.

On the invitation of Foreign Minister Erlan Idrissov I made an official visit to Kazakhstan from 29 October to 2 November. I met with high-ranking government officials, civil society representatives and journalists to discuss the media-freedom situation in the country and offer my Office's assistance to support reforms. I appreciated the direct and fruitful interaction with the officials and the fact that we could exchange views on important media freedom issues, including the issues of the safety of journalists, legislative reforms and the digitalization of broadcasting. During my visit I asked authorities to pay special attention assaults on journalists and to continue the reform of the Criminal and Civil codes to completely decriminalize defamation and cap disproportionately high damage awards in defamation cases. I also urged the adoption of a law on access to information and discussed the continuing digitalization of broadcasting which I hope will result in more pluralism. I was pleased that my concerns were taken into account and that the authorities shared my understanding for the need for further steps to ensure, protect and promote freedom of expression and freedom of information. I welcomed a Code of Ethics adopted by the Kazakh Union of Journalists during my visit as an important step to strengthen the journalism profession and encouraged the media community to use it as a tool that could lead to the establishment of a self-regulatory body. In addition to Foreign Minister Idrissov, I met with Presidential Adviser Yermukhamet Yertysbayev, Deputy Culture and Information Minister Arman Kyrykbayev and Human Rights Commissioner Askar Shakirov.

(See Visits and participation in events and Legal reviews)

On **21 and 22 November** I wrote to Foreign Minister Idrissov and Presidential Adviser Yertysbayev to express concern over the fate of several media outlets.

According to the information received by my Office, on 21 November the Office of the Almaty Chief Prosecutor sent a petition to courts requesting that they ban several newspapers, television stations and websites on suspicion of “extremism.” Among them are the Vzglyad, Respublika and Golos Respubliki newspapers, the K+ television station and the www.respublika-kz.info and www.stan.tv Internet portals.

I wrote that I do not question the legitimate right of governments and judiciary to fight extremism and other threats present in our societies, But alleging extremism alone is not a strong enough reason to justify the closing such a large number of media outlets. Such a draconian decision will be a serious setback not only to media freedom and pluralism in Kazakhstan, but also beyond.

I said it was of the utmost importance that these print and online information resources remain accessible and I expressed hope that courts will decide against closing them.

I will continue to follow closely these developments.

Kyrgyzstan

On **4 July** I issued a public statement regretting a court decision to fine journalist Vladimir Farafonov €50 on charges of inciting interethnic hatred in online articles. I had raised this case with Foreign Minister Ruslan Kazakbayev in March. I count on an appeals court to overturn this decision.

(See Regular Report to the Permanent Council of 29 March 2012)

On **5 October** I wrote to the authorities following reports that security officers had physically harassed an NBT television crew that was filming demonstrations in central Bishkek.

Latvia

On **6 July** I wrote to Edgars Rinkēvičs, Minister of Foreign Affairs, regarding criminal proceedings initiated against newspaper columnist Aleksandrs Gilmans for “public glorification of genocide, crimes against humanity, crimes against peace or war crimes, or public denial or acquittal of implemented genocide, crimes against humanity, and crimes against peace or war crimes.” The charges stemmed from a 14 June online article about Soviet-era mass deportations. I stressed that it was my firm belief that criminalization of public debates on history, however offensive they may be or seem, is not conducive to a higher level of understanding among people.

In his 5 October response Minister Rinkēvičs said that the investigation is continuing. He stated that Latvia was highly committed to the freedom of expression and would investigate this case in line with international standards.

On **8 August** I wrote to Minister Rinkēvičs again asking him for information about the decision to deny entry to two Russian nationals, Modest Kolerov, the former owner and chief editor of the REGNUM news agency, and Igor Pavlovski, the agency's deputy editor-in-chief. The minister declared them *persona non grata* in the country.

In a 13 September response Minister Rinkēvičs confirmed his 8 August decision, saying that it was based on the information “provided by the competent Latvian institution regarding covert activities of Kolerov and Pavlovsky in Latvia directed against the security interests of Latvia, including the territorial integrity and economic security of the country.” The Minister assured me that the media activities of the pair were not considered when the decision was made.

Lithuania

On **2 July** I issued a public statement expressing concern about a Vilnius court decision fining Dainius Radzevičius, the Chair of the Lithuanian Union of Journalists, for defamation. Radzevičius was sued by Vitas Tomkus, a media owner, for his comments in a blog mentioning a newspaper owned by Tomkus. The lower court fined Radzevičius 2,800 litas (€750 euros) and awarded 10,000 litas (€2,900 euros) in damages to Tomkus. I noted that this case showed the urgent need to decriminalize defamation in Lithuania. I also referred to the statement made by Minister of Foreign Affairs, Audronius Ažubalis, on 3 May, World Press Freedom Day, calling on all nations to decriminalize defamation.

On **11 October** I addressed by video link a roundtable held in Vilnius to promote decriminalization of defamation. I urged the members of Parliament to support this important reform. The event was jointly organized by the Human Rights Committee of the Lithuanian Parliament and five local NGOs.

In another public statement on **29 October** I welcomed a Vilnius appellate court decision dismissing the claims against Radzevičius. I asked the authorities to use this momentum and decriminalize defamation.

The former Yugoslav Republic of Macedonia

On **26 June** I wrote to Foreign Minister Nikola Poposki regarding a 13 June decision by the Broadcasting Council (BC) to revoke the license of the national satellite channel A2 TV.

A2 TV was found in breach of Article 63 of the Law on Broadcasting Activity, which prohibits a station from dedicating more than 65 percent of its airtime to entertainment programming. The BC determined that A2 TV exceeded this amount by 10 percent which constituted, “serious discrepancies of the A2 TV format.” The station changed its programming to comply with the licence conditions after a warning.

I indicated to the authorities that revoking a license is a harsh measure that should only be applied as a last resort in cases of grave violations of license conditions and that the action needs to take into account the effect on media pluralism.

The move comes after A1 TV had its licence revoked on 30 July 2011 and after the composition of the BC had changed to include six new members, all appointed by agencies managed by the ruling majority. I had raised both developments with the authorities on numerous occasions in 2011. The A2 TV license revocation raises serious questions about independent decision making and the proportionality of measures.

I called upon the government to reform the Law of Broadcasting to allow for a review of the composition of the BC and increase its independence.

On 14 August I received a reply by the Foreign Minister emphasizing the country's commitment to enhance media freedom and foster freedom of expression and assuring me of the procedural correctness in the A2 TV case.

(See Regular Reports to the Permanent Council of 24 November 2011 and of 23 June 2011).

On **25 October** I wrote to Trajko Veljanoski, President of the Assembly and Nikola Poposki, Minister of Foreign Affairs, regarding a decision on 4 May by the Gostivar Basic Court sentencing Sveto Toevski, a correspondent with the newspaper Vest, to a three-month suspended prison term for an article he wrote about illegal wood cutting and the criminal charges against a suspect involved in it.

The verdict is disturbing because Toevski was found guilty of defamation based on Article 172 (1) of the Criminal Code despite the fact that this article does not provide for a prison sentence. The verdict comes at a time when Parliament is debating decriminalizing defamation. I hope that the case will be overturned on appeal.

I used the opportunity to indicate that the current draft law on civil liability for insult and defamation would profit from clearer language to avoid arbitrary interpretations. I also questioned a provision allowing for defamation suits to be brought by legal entities and the representatives of the deceased. In line with modern international standards, a legal entity, such as an organization or a company, groups of people and dead people do not have honour and dignity or feelings to be protected.

I further recommended including truth as a defence in defamation suits. I also urged the authorities to reverse the burden of proof to ensure that it rests with the plaintiff. In the current version of the draft law, the burden of proof is on the defendant. Only in cases where the plaintiff is a public official is the burden of proof on the plaintiff.

I also offered to commission a legal review of the draft.

On **14 November** I issued a public statement commending the government and Parliament for fully decriminalizing defamation. I see the act as a first step in a wider effort to strengthen media freedom in the country.

Malta

On **26 July** I wrote to the authorities about a recent court ruling against the English language newspaper Malta Today. On 24 July a court ruled that the newspaper must pay €18,000 in moral damages to lawyer Peter Fenech for defamation. In January 2006 the newspaper published three articles claiming that the lawyer did not pay rent on a property owned by the

government, and the government had waived the debt. Fenech, who is the chairman of the government-owned Mediterranean Conference Center, denies the claims. The newspaper intends to appeal the ruling.

I emphasized the responsibility of the authorities in ensuring that the media can perform their job independently and indicated that public figures should endure a higher level of scrutiny and criticism than private parties. I also noted the need to place limits on damages so that they cannot lead to the bankruptcy of the media outlet and thus weaken media pluralism.

On **14 August** I wrote to the authorities expressing concern over a criminal libel case opened against the daily newspaper Times of Malta. The libel proceedings were initiated by Malta's Olympic Committee Chairman, Justice Lino Farrugia Sacco, after the newspaper reprinted allegations of his involvement in the illegal reselling of Olympic tickets. The case was initially reported in the UK's Sunday Times.

I said that journalists must be free to write critically about all issues of public interest and I suggested that the government uses this case as an opportunity to decriminalize defamation.

On 21 August I received a reply from the authorities, informing me that abolishing criminal libel proceedings is under consideration. The authorities also said that beginning in 2006, such proceedings would result in a maximum fine of €1,164 and would not carry a prison sentence.

My Office is following developments in these cases and stands ready to assist in any way deemed necessary by the authorities to carry out the important reform of decriminalizing speech offenses.

Moldova

On **11 July** I issued a public statement welcoming the ruling of the Supreme Court dismissing a defamation law suit against the Ziarul de Gardă newspaper. Ziarul de Gardă was ordered to pay €3,000 in August 2011 to two Glodeni prosecutors for reporting about their alleged wrongdoings. This judgment was upheld in December by the appeals court, although the amount of damages was reduced.

I noted that the ruling implemented the national law on freedom of expression which went into effect in 2010. I hope that all judges in Moldova will be guided by this precedent when applying the law and establish a balance between media freedom and protection of reputations.

On **26 July** I wrote to the authorities asking for more information on an incident on 19 July involving a crew from Prime TV in the village of Olișcani. The staffers were attacked by several unidentified individuals while trying to film footage about a Soviet-era military bunker.

On **2 August** I wrote to Iurie Leanca, Minister of Foreign Affairs and European Integration and Deputy Prime Minister, presenting a legal analysis of the government's programme on the transition from analogue terrestrial television to digital terrestrial television. The analysis offered the authorities support and expertise for the further development of the programme and contributed to public discussions on this important issue.

(See Legal reviews)

Montenegro

I was pleased to learn that on 20 July the assailant of Olivera Lakić, an investigative reporter with the newspaper Vijesti, was sentenced to 9 months in prison by a Podgorica court. Ivan Busković was found guilty of attacking Lakić on 7 March. I issued a public statement condemning the attack on 8 March and emphasized that the event was not an isolated case and the Vijesti team and Lakić had been threatened before for their reporting about the Tara tobacco plant.

I was also pleased to learn that on 23 July that the Podgorica District Court had given Miljan Mugoša, the son of Podgorica Mayor Miomir Mugoša, a 6-month suspended sentence, for his attack on Mihajlo Jovović, editor of Vijesti, in August 2009. Jovović was attacked on 5 August in the center of Podgorica by Miljan and Miomir Mugoša while performing his job.

My predecessor, Miklós Haraszi, as well as the OSCE Mission to Montenegro, had raised this case with the authorities.

On **8 October** I wrote to Nebojša Kaluđerović, Minister of Foreign Affairs and European Integration, expressing my concern about an assault on two journalists during an election campaign event. Goran Malidžan of Vijesti and Božidar Jelovac of the newspaper Dan were attacked on 4 October in the town of Pljevlja after covering a DPS campaign rally. Malidžan was attacked by a local official and a former police officer. The latter also reportedly issued death threats against the journalist, directly linking it to his work as a journalist. Jelovac, who witnessed the attack, was verbally assaulted when attempting to take photographs. I reiterated that attacks against journalists affect society as a whole as they are direct attempts to undermine democracy.

On 30 October I received a reply from the Foreign Minister informing me about the chronology of the events on 4 October and indicating that he shared my opinion that free journalism is a guarantee for the democratic development. I was further told that police officers reacted in a timely fashion and effectively carried out all activities in the case.

Poland

On **7 September** I wrote to Radosław Sikorski, Minister of Foreign Affairs, regarding a criminal defamation case against Robert Frycz, an editor of the Antykomor.pl satirical website. Frycz was charged, among other things, with insulting the president. I reiterated my call to decriminalize defamation.

I issued a public statement on **17 September** criticizing his conviction and called on the authorities again to repeal criminal defamation laws. Frycz was found guilty in a closed trial and sentenced to 10 months of community service for publishing satirical materials about President Bronisław Komorowski.

Earlier this year, I supported a civil society campaign against criminal defamation. I have repeatedly called on the authorities to review the relevant provisions of the Criminal Code.

On 25 September I received a response from Minister Sikorski commending the efforts of my Office to safeguard freedom of speech and media. He assured me that the trial against Frycz was held by an independent court in full compliance with domestic legislation. He also

informed me that decriminalization of defamation is a subject of continuing discussion and analysis by members of parliament, government officials, academia and civil society.

I learned with satisfaction about the 18 September judgment of the European Court of Human Rights against Poland in a defamation case. In the case *Isabella Lewandowska-Malec vs. Poland* (39660/07) the university professor argued that she was illegally convicted for publishing a letter criticizing a town mayor. The Court ruled the conviction violated Article 10 of the European Convention on Human Rights. This is the third decision of the European Court of Human Rights against Poland in a defamation case.

I hope that defamation reform will begin soon.

Romania

On **27 November** I received a letter from the authorities replying to 1) my public statement of 18 May condemning an attack on investigative journalist Dan Bucura and 2) my letter of 25 May, regarding the frozen bank accounts of Public Television TVR and a law requiring telephone and Internet companies to store user data and hand it to government authorities upon request.

The authorities informed me that on 19 May a criminal investigation was started in the Bucura case.

The letter also informed me that the decision by the National Agency for Fiscal Administration to block TVR's accounts was suspended on 20 June for six months.

The authorities said they hoped a permanent financing solution for public television could be found. I emphasize the importance of financially and editorially independent public broadcasters and look forward to receiving further information from the authorities on this issue.

I also received a copy of the data-storage law.

Russian Federation

On 3 July I received a response from the authorities to my 10 May public statement in which I regretted the detention of journalists and cyber attacks on websites of independent media outlets during street protests in Moscow

(See Regular Report to the Permanent Council of 29 March 2012).

The response claimed that three of the detained journalists were unable to provide a valid press card at that time. The authorities also informed me that they were unable to confirm other cases mentioned in my statement.

On **9 July** I wrote to Foreign Minister Sergey Lavrov and State Duma Speaker Sergey Naryshkin and on **10 July** I issued a public statement voicing my concern over the possible effect on media freedom of the draft bill "On the Protection of Children from Information Harmful to their Health and Development." The bill, which was adopted by the State Duma on 11 July and signed into law by President Vladimir Putin on 29 July, creates a national registry

of websites containing harmful content, such as, but not limited to, child pornography, and instructions on how to commit suicide and prepare narcotics.

On **12 July** I issued a public statement expressing my regret with the adoption of draft amendments recriminalizing libel, which were finally approved on 13 July. Under the new legislation, libel is again a crime punishable by fines of up to €123,000, or compulsory work sentences of up to 480 hours. I am pleased that prison sentences for libel were removed from the bill. However, I regret that just seven months after abolishing criminal defamation, it has returned.

I will continue to follow this issue and hope that this and future legislative initiatives will not have a negative impact on free media and free expression.

On **6 August** I wrote to the authorities following reports that two days earlier Ukrainian journalist Serhiy Shevchenko had been denied entry into Russia.

On that date the authorities responded to my 9 July letter. They assured me that the owners of websites deemed harmful to children will have the right to challenge their inclusion into the national registry in court. They also justified the adoption of the bill, by saying a number of OSCE participating States had, in recent years, strengthened legislation to protect minors from child pornography and other harmful content.

On **17 August** I issued a public statement regretting the conviction of three members of the Pussy Riot rock band in Moscow, which I said was part of a trend in several OSCE countries toward curbing freedom of expression.

On **1-4 October** I visited Moscow to participate in a roundtable discussion organized by the Russian Union of Journalists, the European Federation of Journalists and International Federation of Journalists. During my stay, I met Vice Speaker of the State Duma Sergey Zheleznyak, Deputy Foreign Minister Aleksandr Grushko, the Foreign Ministry's Representative on Human Rights, Democracy and the Rule of Law Konstantin Dolgov and Deputy Communications and Mass Communications Minister Aleksey Volin. I also met Mikhail Fedotov, presidential adviser and the Chair of the Presidential Council for the Advancement of Civil Society and Human Rights.

I value the readiness for dialogue demonstrated by the authorities and our frank and constructive exchange of views on the media freedom situation, existing challenges and ways to address them. During my meetings I once again raised the issues of the recently adopted law "On the Protection of Children from Information Harmful to their Health and Development" and the recriminalization of defamation.

The safety of journalists and impunity for their assailants also was discussed and I noted with satisfaction the 2011 amendment of the Criminal Code which make violence or threats of violence against journalists or their relatives punishable by corrective labour or imprisonment. Internet freedom was also an important part of our discussions. I was pleased to receive assurances from the authorities that the Internet in Russia will remain a free and open forum, which I trust will be the case. I will continue to monitor the effect of the law on content on websites aimed at children.

I welcome the fact that during my talks with the Russian authorities, we agreed to increase our co-operative efforts, including working on and training in the area of the safety of journalists, online media and access to information.

On **7 November** I issued a public statement welcoming a Supreme Commercial Court resolution authorizing journalists to report freely from lower commercial courts sessions, including through social media and the Internet, without requiring special permission or notification to presiding judges and parties in court.

(See Visits and participation in events)

Serbia

On **2 August** I issued a public statement calling on President Tomislav Nikolić to pardon journalist Laszlo Sas following his imprisonment for criminal insult. On 24 April 2007 Sas published a reader's comment in the daily newspaper Magyar Szo criticizing Laszlo Toroczka, the leader of the ultra-national 64 Counties Youth Movement in Hungary, whose goal is to return Hungary to its 1920 borders. He was found guilty of insult and ordered to pay a 150,000 dinar (approximately €1,300) fine, which resulted in a 150-day prison sentence after Sas was unable to pay the fine.

I urged the authorities to fully decriminalize speech offences in order to do away with the chilling effect of criminal defamation.

I welcome the fact that on 3 August President Nikolić granted amnesty to the journalist.

On **6 August** I wrote to Foreign Minister Ivan Mrkić enquiring about the possibility of paying an official visit to the country to receive first-hand information on the media freedom situation from high government officials and civil society and media representatives.

On **18-20 September** I visited Belgrade for meetings with governmental officials and media representatives including Prime Minister and Interior Minister Ivica Dačić, Speaker of Parliament Nebojša Stefanović, Foreign Minister Ivan Mrkić, First Deputy Prime Minister and Defence Minister Aleksandar Vučić, Deputy Prime Minister and Minister for Telecommunications Rasim Ljajić, Minister of Culture and Information Bratislav Petković, State Secretary of the Justice Ministry Danilo Nikolić, members of the Broadcasting Agency Council, the Director General of the Public Radio and Television, Aleksandar Tijanić and media and civil society representatives.

Legal reforms, the safety of journalists and independent reporting, the need to ensure a politically and financially independent broadcast regulator and public service broadcaster, as well as the need to shed light on unsolved murder cases of three journalists were among the topics discussed. I urged the authorities to accelerate media reforms, ensure the complete withdrawal of the state from the media market and to foster an environment conducive to free media and the safety of journalists. I welcome the government's readiness to co-operate on media freedom issues and value the constructive dialogue I enjoyed during my visit.

(See Visits and participation in events)

On **18 October** I issued a public statement condemning an attack on Damir Dragić, director of the daily newspaper Informer. On 16 October assailants threw a Molotov cocktail at Dragic's

house in Belgrade, destroying his father's car. The journalist linked this attack to his newspaper's editorial policy.

I indicated that the government authorities assured me during my visit to step up efforts to create safer working conditions for journalists. This is particularly important because there are at least three journalists who require around-the-clock police protection to do their jobs. I welcomed the clear words of support to the newspaper coming from the highest officials in the country. I hope the attack will be swiftly investigated and the perpetrators brought to justice.

On **31 October** I wrote to Prime Minister and Minister of Interior Dačić and Minister of Finance and Economy Mlađan Dinkić regarding a draft law on fees for the use of public goods. If adopted in its current form, the legislation might negatively affect the financial independence of the public service broadcasters and telecommunications and broadcast regulators as it stipulates that commercial broadcasters would no longer pay license fees to the Republic Broadcasting Agency and operators would no longer pay fees to the Republic Agency for Electronic Communications. Instead, these fees would directly go into the state budget, leading the two regulatory agencies to lose their source of independent financing and making them de facto dependent on the state budget.

The draft law states that the broadcast fee, paid by citizens for public service broadcasting services, would be directly channelled into the state budget and no longer collected – through electricity bills – by public service broadcasters.

I warned that financing the public service broadcasting system directly from the state budget risks jeopardizing its financial and editorial independence because it creates the potential for direct political influence on editorial policies.

I urged the government to reconsider the draft law as its adoption in its present form may have a detrimental effect on media reforms and media freedom. I offered my Office's assistance by commissioning a legal review of the draft legislation.

On **31 October** I issued a public statement expressing concern over an attempted attack on Tanja Janković, a journalist with B92 radio. On 30 October an explosive device was placed near Janković's parents' home, but did not detonate. This was the second incident Janković and her family were involved in. On 22 September they were injured during festivities in Vranje.

I urged the authorities to investigate whether the two incidents are linked and related to the journalist's professional activities. I also asked for an investigation in to the recent attack on Damir Dragić.

On **21 November** I wrote to Foreign Minister Mrkić and Minister of Justice Nikola Selaković regarding Criminal Code reforms. The draft amendments to the Code still preserve criminal defamation, although journalists who act in "good faith" would be exempt from sanctions. I called upon the government to use the opportunity to fully decriminalize defamation to guarantee unimpeded public debate on subjects vital for a democratic society.

Slovenia

On **15 November** I wrote to the President of the National Assembly, Gregor Virant, and to Foreign Minister Karl Erjavec regarding the debate in Parliament to increase the value-added tax (VAT) on newspapers, magazines and other periodicals from 8.5 percent to 20 percent.

While understanding the government need for fiscal consolidation, I expressed my concern about the very likely negative effect of this increase on media pluralism in Slovenia.

I said that in most European Union countries, print media is not subject to VAT or has a rate of less than 10 percent, recognizing the vital role of the press in democratic societies. I believe that democratic governments should set low rates to make news more financially accessible to readers.

Given the fragile economic condition of most newspapers, I urged the authorities to reconsider the proposal, which might put some print media out of business or reduce the quality of journalism.

I was pleased to learn on 29 November from the Slovenian Delegation that the VAT will not be increased.

Spain

On 19 June I received a detailed response from State Secretary Ayllón Manso regarding the legal review I commissioned in April on the modified draft law on transparency, access to information and good governance. Although the current draft is a significant step toward more government transparency and accountability, the analysis recommended further improvements to guarantee the law is in line with the OSCE commitments and international best practices.

The State Secretary also outlined the major changes in the draft law that had been included following public consultations and provided detailed clarifications about the scope of the law.

I await the adoption of a comprehensive and advanced law on access to information in Spain. My office commissioned legal reviews of earlier drafts and submitted them to the authorities so they could be used in public consultations. I am concerned to learn that the results of the public consultations have not been released by the government.

I have been following an appeals procedure by Access Info, an NGO based in Madrid. For reasons of the vital importance of access to public information, I am concerned about a Supreme Court decision ordering Access Info Europe to pay €3,000 in court costs to the government when asking what it is doing to fight corruption. Access Info is appealing to the Constitutional Court, which I trust will establish the right of all persons to request any information from public bodies without having to explain the reasons for such requests. This principle is vital to allow for access to information laws to function properly and for investigative journalism.

In a letter from the Spanish Delegation to the OSCE on 28 November, I was informed that the Access Info appeals ruling touched upon the fact that the applicants were denied the right to seek explanations by the government. They were not denied the right to ask for information, per se, and the payment of the court procedure in the amount of 3000 Euro was a routine decision. I keep following these most recent developments and will stay in touch with the Spanish Delegation on the issue.

Tajikistan

On **19 July** I wrote to Foreign Minister Hamrokhon Zarifi following an announcement by the head of the Communications Service that an inspection commission would soon be set up to monitor the Internet with a view to tracking down “libelous and insulting” content. I asked for additional information. I hope the creation of this commission would not violate OSCE media-freedom commitments nor become a form of censorship.

On **24 July** I issued a public statement regarding the blocking of news.tj, the website of the independent Asia Plus news agency. I urged authorities to lift the ban on this and other Internet resources, including tjknews.com, zvezda.ru and maxala.org, which have been inaccessible since March.

I indicated that Internet should remain an open source of information and that security concerns, however legitimate, cannot be invoked to hinder the free flow of information. People must be able to access information from diverse sources and media must be able to report on issues, even those as sensitive as security.

On **27 July** I issued a public statement asking authorities to lift the ban imposed the day before on the YouTube video sharing website. I also welcomed a decision to unblock access to news.tj. I emphasized that only courts should be allowed to decide whether websites can be blocked. Blocking is a restriction on free media which deprives citizens of their right to know, to receive and communicate information about developments in their own country. Authorities have the obligation to ensure the free flow of information and unhindered functioning of the media. I also said I believed media should uphold the highest professional standards when carrying out their duties. In this regard I welcomed the call on the media by several leading nongovernmental organizations to cover events in the country in an objective and unbiased manner.

On **20 September** I wrote again to Minister Zarifi, this time to express concern over reports suggesting that journalists working for the Tojnews news agency, the Ozodagon newspaper and the BBC’s Tajik-language service were prevented from exercising their professional duties while covering a fire that destroyed the Korvon market in Dushanbe on 5 September.

I am pleased to report that access to YouTube and tojnews.org was unblocked on 10 October.

On a less positive note, I regret that on 25 November the Communications Service instructed Internet service providers and mobile telecommunications operators to block access to Facebook. I hope the decision will be reversed as soon as possible.

Turkey

On **6 July** I issued a public statement expressing concern over new charges brought against investigative journalist Ahmet Şik for threatening and insulting public officials. The new indictment carries a penalty of three to seven years in prison for comments he made upon being released in March.

On **10 September** I wrote to Minister of Foreign Affairs Ahmet Davutoğlu to raise attention to media-freedom developments.

I noted the smear campaign by the newspaper Yeni Akit and its website against four prominent journalists in reaction to their reports on Kurdish issues.

I also raised attention to the increase in the number of attacks against journalists in the previous two months. I welcomed the fact that the authorities had launched investigations in some of the cases and urged swift and transparent investigations in all similar incidents.

I reiterated my hope that in the trials of journalists – accused of membership in the Marxist-Leninist Communist Party, in the Union of Kurdistan Communities and in the so-called OdaTv trial, respectively – the courts would consider free expression as an indispensable element of democracies and of any fight against terrorism. My Office continues to monitor these trials. Currently approximately 70 journalists are in prison in Turkey. My Office continues to co-operate with the authorities in this and other media freedom issues, which I appreciate.

Turkmenistan

On **5-6 July** I visited Turkmenistan for my Office's 14th Central Asian Media Conference, which took place for the first time in Ashgabat. I discussed media-freedom issues and further co-operation with Deputy Prime Minister and Foreign Minister Rashid Meredov, Mejlis Speaker Akja Nurberdiyeva, Vladimir Gubanov, the chair of the Mejlis' Committee on Science, Education and Culture and Yazdursun Gurbannazarova, director of the Turkmen National Institute for Democracy and Human Rights.

I was pleased to have the opportunity to discuss media freedom issues, including freedom on the Internet. I offered my Office's full support for the continuing reform of the media law. The continuing and future co-operation between my Office and the authorities was also a subject of discussion.

(See Visits and participation in events)

Ukraine

On 17 July 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, presenting a report of the Working Group's activities since its establishment. I have supported the important work of the group which represents all stakeholders, including civil society, and is systematically reviewing cases of alleged media freedom violations and violence against journalists.

On **11 July** I wrote to Kostyantyn Gryshchenko, Minister for Foreign Affairs, to raise several cases of violence and threats against journalists in the Odessa region, including Anatoliy Tiora, a journalist of the IzbirKom newspaper and Oleksandr Horodilov, editor-in-chief of 048.ua website

On **18 July** I wrote to Minister Gryshchenko concerning the developments regarding the TVi television channel related to the 12 July tax inspection and a criminal investigation launched against its CEO, Mykola Knyazhytsky.

In a letter on **14 September** to Minister Gryshchenko and in a public statement on **19 September** I expressed my concern over legislative steps to recriminalize defamation. The draft law was adopted in a first reading by the Verkhovna Rada on 18 September.

On **2 October** I welcomed the decision of the Rada to reject the bill which would have recriminalized defamation.

On **4 October** I wrote to Minister Gryshchenko about several new cases of violence against journalists, including Mykola Ryabchenko, a reporter of the Mariupol-based 0629.com.ua website, Dmytro Volkov, a journalist for 1+1 television channel and Volodymyr Silyakov. I suggested that the Interagency Working Group on freedom of speech and protection of journalists would address these cases and that they would be swiftly investigated.

On 9 October I received a response from the authorities with information on the progress of investigations on the cases of Tiora and Horodilov. In this letter the authorities also updated me on the state of the investigations into the cases of Vasyl Klymentiev and Georgiy Gongadze. In the Klymentiev matter, a criminal case against a man called Kozar was initiated for intent to murder. Since Kozar has not been located in Ukraine, an international arrest warrant was issued. Regarding the Gongadze murder, the authorities said that three officials of the Interior Ministry were identified as the perpetrators and the criminal case against them was referred to court. In 2008 they were sentenced to various prison terms. In addition, on 31 March a criminal case against the former Head of the Main Department for Criminal Intelligence of the Ministry of Interior Pukach was referred to court. The case is still being considered by the Pechorsk District Court in Kyiv. I was assured that the authorities aim at a comprehensive and impartial investigation into the case.

I would like reiterate that it is of paramount importance that the authorities ensure full and transparent investigations and trials in the Klymentiev and Gongadze cases.

On **26 October** Chepak provided information on cases before the Working Group. The incidents that I mentioned were considered at the 11th meeting of the Group on 22 October as part of the “Open Dialogue” programme. The Head of the Working Group also said that as of 20 October, 33 appeals from journalists were received. Based on those claims, 11 criminal cases were launched and four of them were already referred to courts. Obstruction of journalism was confirmed in two cases.

It is commendable that the amended Criminal Procedure Code of Ukraine went into effect on 20 November, establishing the absolute right of journalists to protect confidential sources of information. This provision also establishes the right of journalists to refuse demands to produce records or documents that may be used by law-enforcement agencies to reveal anonymous sources.

On 28 October, in response to my 4 October letter, the authorities provided me with details of the cases I had raised. According to the General Prosecutor’s Office of Ukraine, in the case of Mykola Ryabchenko, the Mariupol Prosecutor’s Office examined his complaint of being assaulted while covering a public event. The prosecutors established that the journalist did not present any identification to confirm that he was a working journalist on duty and subsequently refused to hand over his videotape with some footage of the event to the authorities. Based on these facts, it was decided not to launch a criminal investigation.

In the case of Dmytro Volkov, a criminal investigation was launched.

In the case of Volodymyr Silyakov, the Mikolayiv Prosecutor's Office continues to investigate the matter.

United States

On **7 August** I wrote to the authorities regarding Robert Stolarik, a freelance photographer for The New York Times, who was arrested while covering police activity in the Bronx. Stolarik was charged with obstructing government administration and resisting arrest.

I indicated that my Office is concerned about journalists' safety while covering public events. I asked to be kept informed about developments in the case.

On **19 September** I issued a public statement expressing concern once again about police treatment of the media covering the Occupy Wall Street protests in New York City.

At least five members of the media were taken into custody, including photojournalist Julia Reinhold, who was wearing a press pass issued by the National Press Photographers Association.

I initially spoke out on law-enforcement treatment of the media in December 2011, when police arrested journalists reporting on the initial Occupy Wall Street demonstrations across the United States. I said indiscriminately rounding up media sends a disturbing signal about the police's respect for media freedom.

I note with interest the decision of the U.S. Supreme Court on 26 November to let stand a federal appellate court decision barring enforcement of an Illinois eavesdropping law that would have barred the recording of police officers engaged in their public duties.

Projects and activities since the last report

Legal reviews

Bosnia and Herzegovina

On **24 September** together with the Head of the OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina, Ambassador Fletcher M. Burton, and the EUSR/Head of the EU Delegation in Bosnia and Herzegovina, Ambassador Peter Sørensen I forwarded to the authorities two legal reviews of eight laws pertaining to the communications and broadcasting regulator and to the public service broadcasting system, commissioned by my Office and carried out by lawyers from ARTICLE 19, London-based media-freedom advocacy nongovernmental organization. The eight laws reviewed were the Law on Public Broadcasting System of Bosnia and Herzegovina, the Law on Public Broadcasting Service of Bosnia and Herzegovina, the Law on the Radio Television of the Federation of Bosnia and Herzegovina, the Law on the Radio Televisions of Republika Srpska, the Law on Communications of Bosnia and Herzegovina, the Law on Ministries and Other Bodies of Administration, the Law on Financing the Institutions of Bosnia and Herzegovina, and the Law on Salaries and Compensations in the Institutions of Bosnia and Herzegovina.

The two areas of broadcast regulation and the public service broadcasting system were identified as being of particular concern in the legislative framework governing media freedom. The implementation of respective laws is a condition precedent to signing the EU Stabilisation and Association Agreement. The analyses are to be seen as part of a wider effort by the international community to improve the framework. Since 2010 the OSCE, as well as the EU, has regularly drawn attention to the stalled implementation of existing media legislation.

The following recommendations would serve as a mechanism to speed the process of reform, to ensure the correct implementation of existing legislation and to fully meet European standards.

Main Recommendations Pertaining to the Public Service Broadcasting System

- The legal framework of public service broadcasting should be harmonized. The Law on Public Broadcasting System should set out common elements of the three public service broadcasters such as their institutional structure, safeguards for institutional independence and editorial autonomy, content regulation and funding. The legal framework should also regulate the relations between the public service broadcasting system and the Communications Regulatory Agency.
- The laws should strengthen the institutional autonomy and editorial independence of public service broadcasters by prohibiting directors general and members of boards of governors and of management boards from receiving any instruction from anybody other than the one which appointed them and by including provisions relating to conflicts of interest. The Communications Regulatory Authority should be given powers to nominate candidates for the Board of Governors of the three public service broadcasters relying on a harmonized system of nomination. The state parliament and the parliaments of the two entities should not be able to reject the shortlist of candidates for the Board of Governors submitted by the CRA.
- The parliaments and governments at state and entity levels and the civil society in Bosnia and Herzegovina should urge the three public service broadcasters to end the deadlock and establish the Corporation according to the Law on Public Broadcasting System.
- The state parliament and the parliaments of both entities should ensure that public service broadcasters are provided with the necessary financial means to complete their mission and set out mechanisms for regular reviews of their needs and provision of publicly funds to enable them to operate in the new digital environment.
- The laws pertaining to the public service broadcasting system should promote public participation in public service governance by providing for public hearings in parliamentary commissions of the shortlisted candidates for boards of governors of public service broadcasters and allow the public to make representations concerning these candidates.

Main Recommendations Pertaining to the Communications Regulatory Agency

- The appointment process for the governance and management structures of the Agency should be free from any political and economic interference. The Law on Communications should explicitly prohibit the Council of Ministers from such interference when finalizing the CRA Council membership nominations.
- The legislation should stipulate the budgetary authority of the Agency in order to allow for independent financial operations.

- The Law on Communications should stipulate that the Director General is appointed by parliament and include provisions to prevent a situation whereby the government, Council of Ministers, can interfere with the selection by not acting on nominations.
- The provisions of the Law on Salaries and the Law on Ministries that undermine the financial autonomy of the Law on Communications should be abolished.
- The financial independence of the Agency should be provided for through a set of safeguards pertaining to the Agency's budget in order to shield it from interference by the Council of Ministers. Namely, the Law on Communications and the Law on Financing the Institutions of Bosnia and Herzegovina should provide that the government cannot limit the budget approved by the CRA Council below a certain limit or percentage.

The functioning of the communications and broadcasting regulator as well as the public service broadcasting system will remain a key focus. I hope that these two legal reviews will help Bosnia and Herzegovina to adjust its media legislation and ensure that it meets OSCE commitments and international standards on media freedom.

The legal reviews are available in English, Bosnian, Serbian and Croatian at <http://www.osce.org/fom/94212>

Kazakhstan

On **26 November** I presented to the authorities a legal analysis of the draft law “On the protection of children from information harmful to their health and development” under consideration by the Parliament. The analysis was commissioned by my Office and prepared by an independent legal expert.

The analysis welcomed provisions of the draft law that attempt to balance the right of children to be protected from harmful information with the right to freedom of expression, access to information and participation in public life.

It also finds positive the provisions that ensure the participation of professionals, experts, parents and others in the implementation of the law, as well as those sections that promote media literacy of parents and children.

However, the analysis noted that it was unfortunate that the draft law allows for mandatory governmental screening of websites designed for children to determine if the content is harmful. This can cause subjective and excessive control by governmental agencies over websites.

The following recommendations made by the expert:

- Remove the provision requiring mandatory governmental screening of websites and allow for sites to voluntarily submit to content screening;
- Ensure the participation of representatives of civil society and relevant media stakeholders during drafting and implementation stages of the law;
- Guarantee involvement of self-regulating and co-regulation bodies in the implementation of the law.

The legal review is available in Russian only at www.osce.org/fom/97555

Kyrgyzstan

On **23 November** I presented to the authorities a legal analysis of the draft law “On the protection of children from information harmful to their health or development” under consideration by the Parliament. The analysis was commissioned by my Office and prepared by an independent legal expert.

The analysis welcomed elements in the draft law that attempt to balance the right of children to freedom of expression with the right to protect children from harmful information.

It also states that is positive that a single government supervisory agency is mandated to protect children from harmful information, thus avoiding confusion and conflicting decisions.

However, it also noted certain shortcomings in the proposed law, including the lack of self-regulating or co-regulation bodies to be involved in determining content on websites and the requirement of mandatory labelling of information on sites. Although mandating one state body instead of many to review websites can be considered positive, a single state body concentrates power which can lead to a process that is bureaucratic and non-transparent and invests too much authority in a governmental body.

The following recommendations were made:

- Ensure the participation of representatives of the professionals, including media organizations, during the implementation stage of the law;
- Remove the provision requiring mandatory labeling of Internet media products;
- Introduce voluntary, transparent and independent procedures to assess website content.

The legal review is available in Russian only at www.osce.org/fom/97559

Moldova

In early August I presented to the authorities a legal analysis of the Government’s Programme on the transition from analogue terrestrial television to digital terrestrial television.

The programme, which was prepared by the Ministry of Information Technologies and Communications, is an important positive step in the planning of the switchover to digital broadcasting.

The analysis was prepared by Dr. Katrin Nyman-Metcalf, a well-known international expert in communications law, who had previously analyzed several Moldovan laws regulating broadcasting.

The goal of the analysis was to offer the authorities support and expertise for the further development of the programme and to contribute to public discussions.

The analysis concludes with some specific recommendations on how to ensure a smooth switchover, focusing on preserving pluralism and diversity of broadcast media in the digital age.

Some recommendations also mention the need to streamline decision-making regarding financial support to acquire decoders by households, consider financial aid to broadcasters for

creating digital multiplexes and ensure that the digital licensing regime will guarantee media pluralism.

The legal review is available at in English and Russian at <http://www.osce.org/fom/92575>

Russia

On **28 September** the Supreme Court of the Russian Federation requested the assistance of the Director of my Office to draft and provide advice on a draft Resolution of the Plenary Meeting of the Supreme Court “On Transparency of Justice and Access to Information on Activities of the Courts.” On 7 and 19 November the Supreme Court was provided with recommendations. I welcome this initiative of the Supreme Court that would allow for more access by journalists to courts in the country.

Visits and participation in events

On **23-26 June** in Port of Spain, **Trinidad and Tobago**, I attended the International Press Institute World Congress and launched the 2012 Joint Declaration on crimes against freedom of expression, together with rapporteurs on media freedom from the United Nations, the African Commission for Human and People’s Rights and the Organization of American States. I also participated in a roundtable with the rapporteurs at the conference on freedom of expression trends worldwide. The Declaration is available at <http://www.osce.org/fom/91595?download=true>

On **25 June** the Director of the Office participated in a roundtable discussion on responses to hate speech at Central European University in **Budapest**.

On **27 June** my Office participated at the Pan-European Forum on Media Pluralism & New Media held in **Brussels**.

On **5-6 July** I opened the 14th Central Asia Media Conference on the subject of the move from traditional to online media. The annual event was held in **Ashgabat** for the first time. During my visit to Ashgabat I met with Deputy Chairman of the Cabinet of Ministers and Foreign Minister Rashid Meredov, Mejlis Speaker Akja Nurberdiyeva and Chair of the Mejlis Committee on Science, Education and Culture Vladimir Gubanov, as well as Yazdursun Gurbannazarova, the Director of the Turkmen National Institute for Democracy and Human Rights, to discuss media freedom issues and future co-operation between my Office and Turkmenistan.

On **10-11 July** the Director of the Office participated in the Mapping Digital Media Advocacy Summit held by the Open Society Foundation in **Istanbul**.

On **24 July** the Director of the Office taught at the 8th International Media Law Summer School in **Kyiv** organized by the Kyiv Media Law Institute.

On **6-7 September** I spoke in **Nairobi** at the second conference of the Freedom Online Coalition organized by the Government of the Netherlands.

On **13-14 September** I spoke in **Berlin** on the topic “The Internet and Human Rights in Foreign Policy: Where do we stand and where are we going?” organized by Aarhus University and the German Federal Foreign Office.

On **18-20 September** I visited **Belgrade** to meet with governmental officials and media representatives.

On **20-21 September** I opened the Second South East Europe Media Conference which was held in **Belgrade** and jointly organized by my Office and the OSCE Mission to Serbia and other OSCE field presences in the region.

On **27 September** my Office contributed to the discussion of the switchover to digital terrestrial TV broadcast in Tajikistan by providing expert advice to the OSCE office in Tajikistan and recommending an expert to speak at the Social Partnership Club meeting in **Dushanbe** that gathered 80 members of the Public Council under the President.

On **1-4 October** I paid a working visit to **Moscow**. During my visit I met Deputy Chair of the State Duma Sergey Zheleznyak; Deputy Foreign Minister Alexander Grushko; the Russian Foreign Ministry’s Representative on Human Rights, Democracy and the Rule of Law Konstantin Dolgov and Deputy Communications Minister Aleksey Volin. I also met with Mikhail Fedotov, presidential adviser and the Chair of the Presidential Council for the Advancement of Civil Society and Human Rights. During my visit I delivered a keynote speech at a conference on the safety of journalists and impunity organized with the Russian Union of Journalists, the European Federation of Journalists and the International Federation of Journalists. I also met the Head of the Russian Union of Journalists Vsevolod Bodganov, and delivered a lecture to journalism students at the Higher School of Economics. I visited the editorial offices of Novaya Gazeta and Russia Today and met their staff.

On **11-12 October** I opened the 9th South Caucasus Media Conference on the transition from traditional to online media held in **Tbilisi** and organized by my Office.

On **18-19 October** my Office participated at the annual meeting of the Alliance of International Press Councils in Europe held in **Antwerp**.

On **21-23 October** I participated in the panels “Media and Freedom” and the Women Leaders Panel in **Prague** at the 16th annual Forum 200 Conference which focused on the relationship between media and democracy organized by the Forum 2000 Foundation.

On **22-23 October** my Office lectured at a conference in **Budva** on police and media relations organized by the OSCE Mission in Montenegro.

On **29 October- 2 November** I visited Kazakhstan at the invitation of Foreign Minister Erlan Idrissov. I also met with Presidential Adviser Yermukhamet Yertysbayev, Vice Minister of Culture and Information, Arman Kyrykbayev and Human Rights Commissioner Askar Shakirov, media and civil society to discuss the media freedom situation in the country. I also spoke with the students of the Eurasian National University named after Gumilyov and the Academy of Public Administration.

On **31 October – 1 November** an expert from my Office spoke at a conference in **Kyiv** and **Lviv** on good practices in audiovisual media regulation and regulatory practices in convergent

media organized by the OSCE Project Co-ordinator in Ukraine and the National Television and Radio Broadcasting Council.

On **6 November** I addressed the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs of the European Parliament by video on the topic of media freedom in the European Union countries. The video is available at http://www.youtube.com/watch?v=5ibSeCN_IUc.

On **6-10 November** I visited Baku on the occasion of the Internet Governance forum, I took part at two panels at this event. During my stay in Baku, I met Foreign Minister Elmar Mammadyarov, Interior Minister Ramil Usubov, the Head of the Presidential Administration's Public-Political Affairs Department Ali Hasanov and the Head of the International Relations Department Novruz Mammadov. I was granted unlimited access to visit detained journalists Avaz Zeynalli, the chief editor of Khural newspaper, independent journalist Faramaz Novruzoglu (Allahverdiyev), executive director of Khayal TV Vugar Gonagov and chief editor of Tolishi Sado newspaper, Hilal Mammadov.

On **7 November** I met with the press in **Baku** along with Nils Muižnieks, Council of Europe Commissioner for Human Rights, and Neelie Kroes, a Vice President of the European Commission, to discuss the state of media in Azerbaijan. We issued a joint statement showing we are ready to support progress in Azerbaijan to secure online and offline media freedom.

On **7 November** the Director of the Office participated in a panel addressing media concentration in the digital age at the 20th anniversary meeting of the European Audiovisual Observatory in **Strasbourg**.

On **10 November** along with Ali Hasanov, Head of the Social and Political Department of the Presidential Administration, and Aflatun Amashov, Chair of the Azerbaijani Press Council I opened a training devoted to the safety of journalists covering public events.

On **15-16 November** the Director of the Office led a panel discussion and delivered a lecture on the digital switchover and media pluralism in CIS countries in **Moscow** at the Fourth International Media Reading Conference organized by Moscow State University.

On **16-17 November** my Office participated in a conference organized by the South East European Network for Professionalization of Media on the topic of Strengthening media freedom and ethical reporting in South East and Central Europe held in **Bucharest**.

On **22-23 November** my Office participated in the 2nd UN Inter-Agency Meeting on the Safety of Journalists and the Issue of Impunity in **Vienna**. The event is organized by UNESCO, to discuss the related United Nations Implementation Strategy for 2013-2014. My Office also attended a related public event organized by the International Press Institute.

On **22-23 November** the Director of my Office spoke at the expert seminar "What Digital Future?" in **Vienna** organized by the University of Vienna.

On **24 November** I participated in a panel discussion in **Istanbul** with international and Turkish judges, lawyers and other media experts and journalists on the subject of freedom of expression and free media in Turkey. The event was organized by the Friedrich Ebert Foundation, the European Federation of Journalists, Bianet and the Umut Foundation.

On **27-28 November** my Office participated in the conference “Tackling Hate Speech – Living Together Online” in **Budapest** organized by the Council of Europe and the EEA and Norway Grants which addressed the nature and extent of hate speech in Europe today.

Internet-related activities

Internet Governance Forum

On November 5-9 my Office and I participated in the 7th UN Internet Governance Forum (IGF) in Baku.

I met the Secretary General of the International Telecommunications Union (ITU), Hamadoun Touré, to discuss civil society participation and exchanged views on the upcoming ITU World Congress on Information Technology (WCIT) in December. I shared with the Secretary General concerns expressed by civil society regarding the WCIT. I am pleased that Dr. Touré was available for this dialogue and I welcome his assurances that he will increase civil society participation in the WCIT process. It is important to hear opinions, including about human rights, from all sectors of society, as in our digital age, even purely technical regulation can have unintended consequences for the exercise of these rights.

At an event organized by the Azerbaijani Human Rights Association on the day before the official opening of the IGF, I gave a keynote speech on media freedom on the Internet, stressing that the safety of journalists, including online media actors, needs to be guaranteed also in the digital age.

In a session on 7 November on the safety of online media workers jointly organized by the Council of Europe, the European Broadcasting Union and several governments and NGOs, I stressed that online journalists and media workers face similar challenges to their colleagues working offline.

I also spoke at a panel on key challenges to freedom of expression organized by Freedom House on 8 November and emphasized the United Nations Human Rights Council Resolution on human rights on the Internet as a landmark document which stipulates that “the same rights that people have offline must also be protected online, in particular freedom of expression, which is applicable regardless of frontiers and through any media of one’s choice.”

In close co-operation with all relevant stakeholders, I will continue to follow developments in Internet governance and regulation and raise issues as they arise.

The 2012 Joint Declaration on “Crimes against Freedom of Expression”

On 25 June in Port-of-Spain, Trinidad and Tobago, I, together with three international rapporteurs on freedom of opinion and expression from the UN, the OAS and the African Commission, launched our 2012 Joint Declaration on the topic “Crimes against Freedom of Expression.”

This year's Declaration focused on universal solutions to this modern plague and encouraged all governments and other stakeholders to help counter the killings of journalists, as well as the physical attacks and psychological threats they systematically face.

In the Declaration we urged the governments to combat impunity for crimes against media freedom and single them out – in law and practice – as particularly serious. We called for independent, speedy and effective investigations of all incidents involving journalists and provide detailed recommendations on how to improve investigations. This includes strengthening governments' capacity and allowing the civil society to monitor and document such crimes to ensure the impartiality of legal procedures. We also stressed that victims of these crimes are entitled to redress.

The Declaration was facilitated by two nongovernmental organizations, London-based Article 19 and the Centre for Law and Democracy in Canada.

Joint Declarations of international freedom of expression by the special rapporteurs have been adopted annually since 1999, covering universal challenges to media freedom and freedom of expression are available at www.osce.org/fom/66176.

The 2012 Joint Declaration is available in English, Russian, French, Spanish and Arabic at <http://www.osce.org/fom/91595>.

Media Conferences

14th Central Asia Media Conference

On **5 July** I opened the 14th Central Asia Media Conference in Ashgabat together with Rashid Meredov, the Vice Chairman of the Cabinet of Ministers and Foreign Minister of Turkmenistan, and Ambassador Ivo Petrov, the Head of the OSCE Centre in Ashgabat, addressing more than 150 journalists, government officials and representatives of civil society and academia from Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan, Uzbekistan and Afghanistan.

The two-day event focused on online and social media. At the conference, Albany Associates, an international communications firm that works with governments and broadcast regulatory agencies, led a master class on online and social media regulation.

Second South East Europe Media Conference

My Office, together with the OSCE Mission to Serbia and with the support of the OSCE Presence in Albania, OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina, OSCE Mission in Kosovo, OSCE Mission to Montenegro and the OSCE Mission to Skopje, organized the second South East Europe Media Conference on **20-21 September** in **Belgrade**.

Approximately 200 international and local experts and media members from South East Europe attended the conference to discuss the latest media developments and challenges in the region. The conference, titled "Main challenges to media freedom in South East Europe: Shaping

Policy for the Future” focused on the three major factors that impact press freedom: state policies and law; business and corporate interests, and fear of violence and self-censorship.

Speakers included Serbian Minister of Culture and Information Bratislav Petković, Ambassador Vincent Degert, the Head of EU Delegation in Serbia, Susan K. Fritz, Director of USAID/Serbia and Montenegro, Paula Thiede, Acting Head of OSCE Mission to Serbia, Veran Matic of B92 and other well-known media representatives from the region.

The participants adopted a final declaration highlighting major areas where specific action is needed to promote media freedom. The main recommendations concern the need for the state to withdraw from the media, the need to secure the financial and political independence of public service broadcasters and the need to speed up reform of media legislation in line with international standards and OSCE commitments on media freedom.

For the detailed agenda and conference declaration in the languages of South East Europe see www.osce.org/event/see_media2012

The declaration was forwarded to the Foreign Ministers of the participating States attending for consideration when drafting legislation related to the subject areas.

9th South Caucasus Media Conference

On **11-12 October** my Office held the 9th annual South Caucasus Media Conference “From traditional to online media: best practices and perspectives” in **Tbilisi**. More than 80 journalists, representatives of media and civil society, parliamentarians and academics from Armenia, Azerbaijan and Georgia, along with international experts, discussed evolving trends in online media, as well as general media developments in the South Caucasus. A master class facilitated by Albany Associates gave participants an opportunity to discuss regulatory practices in traditional and online media.

I highly appreciate the hospitality of Georgian authorities, as well as assistance and support provided during preparation of the event.

Training

Internet media

On **23 and 24 October** in **Chisinau**, my Office, jointly with the OSCE Mission to Moldova, held the first regional training seminar for online journalists from Belarus, Moldova and Ukraine entitled “Internet Media: Freedom, Professionalism and Responsibility.” The seminar brought together approximately 30 journalists from the three countries. It contributed to raising their capacity to establish and manage sustainable Internet media. The event focused on legal regulations and methods of running profitable and sustainable Internet-based media.

The project also was designed to offer journalists practical skills required for preparing texts and processing data for modern Internet-based publications, managing users’ comments, promoting online media and attracting new members to the audience.

Baku projects

1) The safety of journalists during public demonstrations and 2) Access to government-held information for government spokespersons

On **10 November** and **12-13 November** my Office, with the Press Council of Azerbaijan and in co-operation with the OSCE Office in Baku, conducted a training seminar on the safety of journalists during public demonstrations and a workshop on access to government-held information for government spokespersons

The training seminar on safety of journalists during public demonstrations was a one-day seminar for approximately 30 representatives of the law-enforcement agencies responsible for training police on security issues during public demonstrations and journalists. The project was designed to raise awareness among representatives of the law-enforcement agencies on their role during public demonstrations in relation to media, as well as explain to journalists the role of riot police and their rights and responsibilities while covering public demonstrations.

The workshop on access to government-held information brought together 25 journalists and spokespersons from national and local media outlets in Azerbaijan to help them to fulfil their roles in informing citizens of issues of public interest. It contributes to improving the inter-institutional and inter-personal relations between the representatives of the groups and provides clear references to the existing national laws and “best practices” in the OSCE region.

I am pleased that these events were initiated and financially supported by the authorities of Azerbaijan and hope similar initiatives will be replicated in other participating States.

Planned activities for the next reporting period

Speaking engagements and visits

On **November 30** the Director of the Office will speak at the Trans-regional conference Comparing Media Reforms organized by the Peace Institute in in **Ljubljana**.

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

On **6 December** as a member of the jury, my Office will take part in the ceremony organized by the Austrian chapter of Reporters without Borders to announce the winner of the 2012 Press Freedom Award.

On **9-10 December** I will give a keynote address and participate in a panel discussion on Human Rights and the Internet in **Tallinn** at the Annual Conference on Human Rights organized by the Estonian Institute of Human Rights.

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

Publications

My Office intends to publish the 2nd edition of “Freedom of expression, Free flow of information and Freedom of Media, CSCE/OSCE Main Provisions 1975-2012 in English and in Russian;

Joint Declarations of the 4 Rapporteurs on Freedom of Expression: 1999-2012 in English and Russian;

The book of the 14th Central Asia Media Conference: From traditional to online media: Best practices and perspectives, in English and Russian;

The Online Media Self-Regulation Handbook, in English and Russian;

The Social Media Guidebook, in English and in Russian; and

The 2012 Yearbook of the Representative on Freedom of the Media.

Conferences

Online Media Regulation Conference

On **14-15 February** 2013 my Office will organize the first Internet Freedom Conference in **Vienna**. The conference would enhance global Internet freedom policies and promote good practices in online media governance. The high-level conference is designed for key policy-makers in the OSCE area. The two-day event will bring together approximately 250 participants, including representatives of the media, governments, academia, industry, civil society, as well as legislators and policymakers dealing with digital media policies and regulation who will discuss and analyze the most pressing challenges, best practices and laws and regulations relating to the Internet. More information is available at www.osce.org/event/internet2013.

Central Asia and South Caucasus Media Conferences

The 2013 Central Asia and South Caucasus Media Conferences will celebrate the 15th and 10th anniversaries, respectively, of the events. The conferences will examine the changes in the media landscape that have taken place in the regions since the first conferences took place and reflect on OSCE media-freedom commitments.

Training

Online media regulation master class

An online media regulation master class is scheduled to take place on **11-13 December** in **Istanbul**. The three-day event will serve as a follow-up activity to the 14th Central Asia Media conference on social and online media. It will gather around 20 representatives of state regulatory authorities, staff of government ministries, as well as legislators and lawyers dealing with Internet policies and regulation to discuss best practices, regulatory challenges and laws surrounding the Internet and online media.

Online media regulation master class (South Caucasus)

An online media regulation master class for the South Caucasus region will take place in spring 2013. Similarly to the Online Media Regulation Master Class for Central Asia, the three-day event will gather representatives of state regulatory authorities, staff of government ministries, as well as legislators and lawyers dealing with Internet policies and regulation in South Caucasus to discuss best practices, regulatory challenges and laws surrounding the Internet and online media.

2012 Extra-budgetary donors

I would like to thank the governments of France, Germany, Lithuania, Norway, Switzerland, the United Kingdom and the United States for supporting the 2012 Central Asia and South Caucasus Media Conferences. I would also like to thank the Fund for state support to the development of media under the President of the Republic of Azerbaijan for financially supporting the two training events, the Workshop on access to government-held information for government spokespersons and journalists from Azerbaijan and the Training seminar on safety of journalists during public demonstrations.

I would like to thank the governments of Lithuania, Luxembourg, Turkey and Sweden for financially supporting the online media regulation master class to be held on 11-13 December in Istanbul.

Legal Reviews



**Organization for Security and Co-operation in Europe
The Office of the Representative on Freedom of the Media**

**COMMENTS ON THE DRAFT LAW ON TRANSPARENCY, ACCESS TO
INFORMATION AND GOOD GOVERNANCE OF SPAIN**

Commissioned by the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media from Eduardo Bertoni, Director of the Center for Studies on Freedom of Expression and Access to Information (CELE, www.palermo.edu/cele) at Palermo University School of Law in Argentina, Special Rapporteur for Freedom of Expression at the Inter-American Commission of Human Rights, Organization of American States from 2002 to 2005

April 2012

Index

- I. Introduction and overview**
- II. Access to Information is a fundamental right**
- III. Scope: the right of access should apply to all public bodies**
- IV. Pro-Active disclosure**
- V. Definition of information and the principle of “maximum disclosure”**
- VI. Exceptions to the right of access should be established by law, clear, and Specific**
- VII. It should be possible to request information anonymously and without disclosing the motives for the request**
- VIII. Oversight and appeals mechanisms should be clearly developed and include independent oversight bodies**
- IX. Importance of specific sanctions for those who obstruct access to information**
- X. The access to information law should, to the extent of any inconsistency, prevail over other legislation**
- XI. Recommendations**

I. Introduction and overview

Approximately 90 countries have recognized the need for access to public information laws and have regulated the exercise of this right. However, not all laws drafted under the title “Transparency and Access to Information Law” are, in practice, useful for exercising the right to access information. In other words, both the wording of any access to information law (ATI law) and its subsequent implementation must comply with minimum principles to be considered acceptable under international standards.

The right to access information is considered today a fundamental right in the view of International Human Rights Tribunals in Europe and in the Americas. A set of standards that guarantee this right has been already developed by Inter-Governmental Organizations –IGOs– (such as the United Nations, the Organization for Security and Co-operation in Europe, the Council of Europe, the African Union and the Organization of American States).

It is important to recall that, in 2004, the OSCE Representative on Freedom of the Media held that: “The right to access information held by public authorities is a fundamental human right which should be given effect at the national level through comprehensive legislation (for example Freedom of Information Acts) [....]”.¹

From this perspective, Spain’s promotion of a law on access to information should be seen as a positive step taken by the government.

But, unfortunately, the draft law of “Transparency, Access to Information and Good Governance of Spain” (hereinafter the “Spanish draft law” or “draft law”)² does not comply with principles and standards already set by the Human Rights Tribunals or the IGOs,

¹ See 2004 “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, hereinafter “Joint Declaration” at <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=319&IID=1>

² The draft law can be viewed here: <http://www.leydetransparencia.gob.es/anteproyecto/index.htm>.

including the “Council of Europe Convention on Access to Official Documents”³ (hereinafter CE Convention). Moreover, the draft law does not follow other standards that are considered important, as secondary sources, for an effective regulation on access to information.⁴

This report details some positive and negative aspects of the draft law and provides recommendations to improve it, in accordance with accepted international standards.

II. Access to Information is a fundamental right

Article 1 of the Spanish draft law fails to recognize that access to information is a fundamental right. It is positive that Article 8 of the draft mentions that access to information is a right, but the draft links this right to Article 105b of the Spanish Constitution, which allows limited access to information.

For this reason, it is important to clarify that access to information is either an autonomous fundamental right or a right linked to freedom of expression.

International tribunals have followed this rationale when they recognized access to information as a right. For example, the Inter-American Court of Human Rights included access to information in Article 13 of the Inter-American Convention of Human Rights. The Court finds that “[...] by expressly stipulating the right to ‘seek’ and ‘receive’ ‘information,’ Article 13 of the Convention protects the right of all individuals to request access to State- held information, with the exceptions permitted by the restrictions established in the Convention.[...] In this way, the right to freedom of thought and expression includes the protection of the right of access to State-held information, which also clearly includes the two dimensions, individual and social, of the right to freedom of thought and expression that must be guaranteed simultaneously by the State.”⁵

The European Court of Human Rights also recognized access to information in Article 10 of the European Convention on Human Rights.⁶ In a very recent case, the Court said that “[i]n the Court’s view, finding that the applicant had such a right under Article 10 of the Convention would run counter to the property rights of the University of Gothenburg. It would also impinge

³ Adopted by the Committee of Ministers on 27 November 2008 at the 1042bis meeting of the Ministers’ Deputies), available at <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1377737>

⁴ It would be important to highlight that the approval of access to information laws around the globe has not been exclusively the product of the will of governments. The recognition of the right to freedom of information has been promoted by non-governmental organizations (NGOs) that, in some cases, have managed to build wider alliances that include professionals working in journalism and academia. More than a decade ago, some of these alliances developed standards on access to information that were seriously taken into account by governments or inter-governmental bodies when they developed their own legislation. For the purpose of this report, it is important to mention two examples of standards developed by civil society a while ago that could also be taken into account in the analysis of the Spanish draft. The first is the Principles on Freedom of Information Legislation adopted by the NGO Article XIX, in consultation with organizations in different countries. – see, Article XIX, The Public’s Right to Know, Principles on Freedom of Information Legislation, June 1999, available at www.article19.org/pdfs/standards/righttoknow.pdf . The second example is a set of 10 principles on the right of access to information, developed by the Open Society Justice Initiative (OSJI) together with other organizations and published on the third annual International Right to Know Day – available at: [http://www.accessinfo.org/documents/Access_Docs/Thinking/Principles/JI_Ten_Principles_on_Right_to_Know_2008_countries.p df](http://www.accessinfo.org/documents/Access_Docs/Thinking/Principles/JI_Ten_Principles_on_Right_to_Know_2008_countries.pdf).

⁵ See: Case of Claude-Reyes et al. v. Chile. Merits, Reparations and Costs. Judgment of September 19, 2006, Series C No. 151, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_ing.pdf.

⁶ See, among others cases: Case of Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary, Application no. 37374/05 of 14 April 2009, available at http://home.broadpark.no/~wkeim/files/echr-CASE_OF_TARSASAG_v._HUNGARY.html.

on K's and E's rights under Article 10, as granted by the Administrative Court of Appeal, to receive information in the form of access to the public documents concerned, and on their rights under Article 6 to have the final judgments of the Administrative Court of Appeal implemented [...]”⁷

International documents, such as the Model Inter-American Access to Information Law⁸ (OAS Model Law),⁹ states that access to information is a fundamental human right and an essential condition for all democratic societies.¹⁰ Interpreting Article 19 of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), the UN Human Rights Committee stated that “[A]rticle 19, paragraph 2 embraces a right of access to information held by public bodies [...]”¹¹

Finally, the OSCE Representative stated that “[a]ccess to information is a citizens’ right”.¹²

Recommendation: Include a paragraph at the beginning of the draft law clarifying that access to information is a fundamental right. Change the reference in Article 8 of the draft law to Article 20 of the Spanish Constitution.

III. Scope: the right of access should apply to all public bodies

Article 2 of the draft law allows access to information of public bodies, but excludes some information of the legislative branch and the judiciary. Article 2 clearly states that these bodies should provide information related only to their activities performed under the administrative law. This could be interpreted as a limitation to the right to access public information.

Imposing limitations to access some information “as a rule” does not follow international standards.

⁷ See CASE OF GILLBERG v. SWEDEN, (Application no. 41723/06) available at <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=876602&portal=hbkmsource=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>

⁸ This Model Law is a product developed within the framework of the OAS after years of discussions among the member States. See OAS General Assembly Resolution on Access to Official Information: Strengthening Democracy, AG/Res. 1932 (XXXIII-O/03), June 10, 2003, http://www.oas.org/juridico/english/ga03/agres_1932.htm; OAS General Assembly Resolution Access to Official Information: Strengthening Democracy, AG/Res. 2057 (XXXIV-O/04), June 8, 2004, http://www.oas.org/xxxivga/english/docs_approved/agres2057_04.asp; OAS General Assembly Resolution on Access to Official Information: Strengthening Democracy, AG/RES. 2121 (XXXV-O/05), May 26, 2005, <http://www.oas.org/XXXVGA/docs/ENG/2121.doc>; OAS General Assembly Resolution on Access to Public Information: Strengthening Democracy, AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06), June 6, 2006, <http://www.oas.org/juridico/English/regeneas.html>; OAS General Assembly Resolution on Access to Public Information: Strengthening Democracy, AG/RES. 2288 (XXXVII O/07), June 5, 2007, <http://www.oas.org/juridico/English/regeneas.html>. See also AG/RES. 2418 (XXXVIII-O/08), and AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09), “Access to Public Information: Strengthening Democracy,” and resolution AG/RES. 2607 (XL-O/10), “Model Inter-American Law on Access to Public Information”, http://www.oas.org/DIL/general_assembly_resolutions.htm

⁹ Member States of the Organization of American States recognized the importance of the OAS Model Law during the last OAS General Assembly, held in El Salvador in 2011. Member states resolved “To encourage states, in designing, executing, and evaluating their regulations and policies on access to public information, to consider embracing and implementing the Model Inter-American Law on Access to Public Information contained in resolution AG/RES. 2607 (XL-O/10) and its Implementation Guide.”. See: AG/RES. 2661 (XLI-O/11), ACCESS TO PUBLIC INFORMATION AND PROTECTION OF PERSONAL DATA (Adopted at the fourth plenary session, held on June 7, 2011), available at http://www.oas.org/DIL/general_assembly_resolutions.htm.

¹⁰ See AG/RES. 2607 (XL-O/10), available at http://www.oas.org/dil/AG-RES_2607-2010_eng.pdf.

¹¹ See General Comment No. 34, par. 18, available at <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>

¹² See Joint Declaration.

For example, the Inter-American Juridical Committee of the Organization of American States¹³ established that: “The right of access applies to all public bodies, including the executive, legislative and judicial branches at all levels of government, constitutional and statutory bodies, bodies which are owned or controlled by government, and organizations which operate with public funds or which perform public functions.”¹⁴

The UN Human Rights Committee considered that under Article 19 of the ICCPR the right of access to information applies to all branches of the State (executive, legislative, and judicial) and other public or governmental authorities.¹⁵

Article 3 of the OAS Model Law established that the law “applies to all public authorities, including the executive, legislative, and judicial branches at all levels of government, constitutional and statutory authorities.”¹⁶

The CoE Convention noted that bodies obliged to provide information included “legislative bodies and judicial authorities in so far as they perform administrative functions according to national law.”

In relation to the judiciary, it would be possible to recognize that “[...] access to information from judicial proceedings may present particular conflicts of rights. For example, the success of criminal investigations may be jeopardized if some information is made public, dissemination of family cases may collide with individuals’ right to privacy, and child victims’ rights may be put at risk when their identities are revealed [...]”¹⁷

However, such conflicts are anticipated in the exceptions provided for by the CoE Convention, which is what makes it possible to extend the right of access to information to the entire judiciary and yet ensure that other rights and interests are appropriately protected.

Recommendation: Change the wording of Article 2 so that the rule is that all public bodies are obliged to provide information.
--

IV. Proactive disclosure

Articles 3 to 7 of the Spanish draft law recognize the importance of proactively disclosing relevant information. This is a positive aspect of the draft law.

The OSCE Representative states that “[p]ublic authorities should be required to publish proactively, even in the absence of a request, a range of information of public interest. Systems should be put in place to increase, over time, the amount of information subject to such routine disclosure.”¹⁸

¹³ See information about the mandate of the Committee at http://www.oas.org/cji/eng/inter_american_juridical_committee.htm.

¹⁴ See, CJI/RES.147 (LXXIII-O/08), Principles on Access to Information, OAS/Ser.Q CJI/RES.147 (LXXIII-O/08), Original: Spanish, principle 2 (herein after “CJI Principles”).

¹⁵ See General Comment No. 34, par. 18 and 7, available at <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>

¹⁶ See AG/RES. 2607 (XL-O/10), available at http://www.oas.org/dil/AG-RES_2607-2010_eng.pdf

¹⁷ See “Disclosing Justice. A Study of Judicial Access to Information in Latin America”, published by Due Process of Law Foundation, Washington DC, 2007, p.2, available at http://www.dplf.org/index.php?c_ID=314

¹⁸ See Joint Declaration.

Proactive disclosure has also been included in model laws developed by inter-governmental organizations, like the OAS Model Law. As it was stated in the “Commentary and Guide for Implementation for the Model Inter-American Law on Access to Information”:

An access to information law may contain provisions requiring public authorities to proactively disclose certain information and documents. These requirements are generally intended to foster transparency and confidence in government and provide useful information to the public. An added benefit of these policies is that they may reduce the number of requests a public authority must process, as the information sought may already be available. This may translate into cost savings for the public authority as employees are relieved from searching for, reviewing and producing information.¹⁹

Finally, proactive disclosure is included in the “Draft Model Law for African Union Member States on Access to Information” (AU Model Law).²⁰ Article 6 states:

Each public body and relevant private body is required to publish the following information produced by or in relation to that body as soon as the information is generated or received by the body:

1. (a) information containing interpretations or particulars of Acts or schemes administered by the body;
2. (b) manuals, policies, procedures or rules which have been prepared for, or are used by, officers of the body in making decisions or recommendations or providing advice to persons outside the body with respect to rights, privileges or benefits, or to obligations, penalties or other detriments, to or for which persons may be entitled;
3. (c) contracts entered into by the body from the commencement of this part for the provision of services to or on behalf of the body where the amount payable under the contract is in excess of [insert amount];
4. (d) the budget and expenditure plans for the current financial year and any previous financial years from the date of the commencement of this part; and
5. (e) any other information directed by the oversight mechanism.

V. Definition of information and the principle of “maximum disclosure”

Article 9 of the Spanish draft law defines “information” in a way that could be interpreted as incompatible with the principle of “maximum disclosure”. The principle of maximum disclosure “establishes a presumption that all information held by public bodies should be subject to disclosure and that this presumption may be overcome only in very limited circumstances.” It states that both “information” and “public bodies” should be defined broadly.²¹

¹⁹ Document presented by a Group of Experts on Access to Information pursuant to General Assembly Resolution AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09). See OEA/Ser.G CP/CAJP-2841/10, April 23, 2010, Original: English/Spanish, page 44, available at http://www.oas.org/dil/CP-CAJP-2841-10_eng.pdf

²⁰ This draft law was prepared under the auspices of the Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information in Africa in partnership with the Centre for Human Rights, University of Pretoria, <http://www.achpr.org/english/other/MODEL%20LAW%20FINAL.pdf>

²¹ See, among others, “Article XIX” principles cited above.

As the OSCE Representative states, legislation on access to information should be “based on the principle of maximum disclosure, establishing a presumption that all information is accessible subject only to a narrow system of exceptions.”²²

The principle of “maximum disclosure” has been included in various domestic laws, as well as in the OAS Model Law (Art.2):

This Law establishes a broad right of access to information, in possession, custody or control of any public authority, based on the principle of maximum disclosure, so that all information held by public bodies is complete, timely and accessible, subject to a clear and narrow regime of exceptions set out in law that are legitimate and strictly necessary in a democratic society [...]

Article 9 of the Spanish draft law limits some of the information that could be requested. It exempts all information that could affect national security, defense, foreign relations, public security, as well as information that affects the prevention, the investigation or the punishment of crimes or other kinds of administrative or disciplinary misconducts.

More exceptions to access information are detailed in the Spanish draft law in subsequent articles (see comments below). However, Article 9 included exceptions in the definition of information itself. In doing so, Article 9 dramatically affects the possibility for people to exercise their access to information right because it includes a very broad and vaguely defined list of exceptions in the definition.

Finally, it is important to recall that the CoE Convention includes (Article 2) in the definition of “officials documents” all information recorded in any form, drawn up or received and held by public authorities.

Recommendation: Article 9 should be redrafted following the principle of maximum disclosure. Specifically, the limitations included in the definition of article 9 should be eliminated.

VI. Exceptions to the right of access should be established by law, clear and specific

Articles 10 to 13 of the Spanish draft establish, on the one hand, some “facultative” limitations to access to certain information (Article 10) and, on the other hand, some exceptions to the information that could be requested (Article 13). In practice, there could be no difference for the requesters between “limitations” and “exceptions.” The way that these issues are included in the law is confusing and could be also interpreted as incompatible with international standards.

The OSCE Representative stated that:

The right of access should be subject to a narrow, carefully tailored system of exceptions to protect overriding public and private interests, including privacy.

²² Joint Statement

Exceptions should apply only where there is a risk of substantial harm to the protected interest and where that harm is greater than the overall public interest in having access to the information. The burden should be on the public authority seeking to deny access to show that the information falls within the scope of the system of exceptions.²³

In any regulation on access to information it is crucial that exceptions are clearly defined. The Spanish draft law fails to do so adequately.

The Commentary and Guide to the OAS Model Law clearly expresses that “Implementation of the system of exceptions to the right of access to information is a core issue for the effectiveness and observance of this fundamental right. It is a process of legal interpretation based on the presumption of publicity over other interests.”

The CoE Convention clearly states that “[l]imitations shall be set down precisely in law, be necessary in a democratic society and be proportionate [...]”

Exceptions to the dissemination of information should not become the rule. Unfortunately, because both the limitations and the exceptions are worded vaguely, the Spanish draft law runs the high risk of making the exceptions the rule practiced by the officials who should provide information. Exceptions are an indisputably critical part of any freedom of information law, and the Spanish draft should address these ambiguities to avoid confusion in interpretation and judicial application.

Furthermore, the Spanish draft law recognizes the harm test for only some limitations. However, it does not include the public interest case for all the exceptions included in the draft. International standards follow a different path.

For example, the CoE Convention states that “[a]ccess to information contained in an official document may be refused if its disclosure would or would be likely to harm any of the interests mentioned in paragraph 1, unless there is an overriding public interest in disclosure.”

As it is stated in the Commentary and Guide of the OAS Model law:

The public interest and harm tests are standards against which the justification for an exemption to disclosure must be weighed, to determine if it meets requirements of proportionality and necessity. In applying these tests it is necessary to adopt a restrictive interpretation of the exemption [...]. The presumption of publicity thus requires an exemption be the least restrictive as possible; that is: non-disclosure must have a direct effect on the exercise of a particular exception, be proportionate to the public or private interest protected, and interfere to the least extent possible with the effective exercise of the right of access.

The AU Model law (Article 35) includes a similar test:

35. Public interest override

1. (1) Notwithstanding any of the exemptions in this Part, an information officer must grant a request for access to information if the public interest in the disclosure of the information outweighs the harm to the interest protected under the relevant exemption [...].

²³ Joint Declaration

Finally, another important principle regarding exceptions that is omitted in the Spanish draft is that no exception or limitation should apply in cases of violation of human rights or crimes against humanity. Article 45 of the OAS Model law included this limitation to the exceptions.

Recommendation: Articles 10 to 13 should be redrafted. First, the system of exceptions should be clarified (limitations are also exceptions and their wording should avoid vague or broad definitions); second, the Spanish draft law should include the public interest test for all the exceptions (including those related to personal data) that should be clearly drafted.

VII. It should be possible to request information anonymously and without disclosing the motives for the request

Under Article 14 of the Spanish draft law, the requesters of information must (in Spanish *deberá*) identify themselves. This obligation is not in accordance with international standards. This identification could potentially lead to retaliation by public officials against requesters and, for that reason, this obligation creates a chilling effect that causes people to avoid requesting information.

For example, the AU Model law does not ask for the name of requesters for asking information. Moreover, the comment of Article 24 of the OAS Model Law mentions that “[t]he requester need not provide their name on the request for information. However, insofar as the request concerns personal information, the requester’s name may be required.”

Article 14 of the Spanish draft includes a provision related to the motives of the request. It is true that Article 14 says that the requesters “may” provide the justification and that the omission to provide justification should not be a reason to deny information. Yet, international standards are clear that motives should not be requested.

For example, Article 4.1 of the CoE Convention says that “[a]n applicant for an official document shall not be obliged to give reasons for having access to the official document.”

Similarly, Article 11 of the AU Model law clearly says that “No person shall be requested to provide a justification or reason for requesting any information.”

Furthermore, interpreting Article 13 of the Inter-American Convention on Human Rights, the Inter-American Court mentioned that “[t]he information should be provided without the need to prove direct interest or personal involvement in order to obtain it, except in cases in which a legitimate restriction is applied.”²⁴

Article 14 wording of the Spanish draft law may encourage public officials to ask for the justification of the request of information.

Recommendation: Article 14 should not oblige requesters to identify themselves and should not include the need to justify the request, even when it is not an obligation.

²⁴See Claude Reyes case, cited above.

VIII. Oversight and appeals mechanisms should be clearly developed and include independent oversight bodies

Article 21 of the Spanish draft law includes, rightly, the possibility of an administrative appeal before making an appeal to the judiciary.

As the OSCE Representative stated: “Those requesting information should have the possibility to appeal any refusals to disclose to an independent body with full powers to investigate and resolve such complaints.”²⁵

Unfortunately, the body mentioned in the Spanish draft law (the Agencia Estatal de Transparencia, Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios) does not offer sufficient guarantees of independence, since it will function within the framework of one Ministry, according to the “Third Final Disposition” of the draft. Moreover, the statute of the body should be approved by the Council of Ministers.

The Commentary and Guide of the OAS Model Law explained that:

Assuring a procedure that allows persons to enforce their right to information when a request is ignored or denied, or when their rights are otherwise impeded, is arguably the most important set of provisions within an access to information law. Without an independent review procedure of decisions, the right to information will quickly become discretionary and based on the whims and desires of the persons receiving the request. If the enforcement mechanisms are weak or ineffectual it can lead to arbitrary denials, or foment the “ostrich effect,” whereby there is no explicit denial but rather the government agencies put their heads in the sand and pretend that the law does not exist. Thus, some independent external review mechanism is critical to the law’s overall effectiveness.

International standards, such as the OAS Model law, provide the opportunity for appeal to an external body. In this context, an external body means a body that was not involved in the decision of denial (total or partial) of the information requested. International experience shows that there are a number of potential models that could be used. The Commentary to the OAS Model law includes:

1. An Information Commission(er) or Appeals Tribunal with the power to issue binding orders
2. An Information Commission(er) or Ombudsman with the power to make recommendations
3. Judicial Review

Although the model selected for appeals depends greatly on the specific context and culture – political, economic and bureaucratic – of the country as well as budgetary considerations, the first model mentioned above has proven successful in a variety of jurisdictions.

²⁵ See Joint Declaration.

For example, the AU Model law establishes (Article 59) an independent and impartial oversight mechanism comprised of Information Commissioners for the purposes of promotion, monitoring and protection of the right of access to information. It should be highlighted that this body not only deals with appeals, but also works in promotion and monitoring.

The Spanish draft does not choose one of these recommended models clearly.

In any case, independence is fundamental for any model (particularly models 1 and 2 mentioned above). There are many conditions that could influence the real or perceived independence of the body. Among them is the way the head of the office is selected, the term of office and procedures of dismissal, from which branch of government the body receives its power and to whom it reports, as well as its autonomy in budgeting.

The body included in the Spanish draft law should follow these requirements.

Recommendations: Article 21 of the Spanish draft law should be complemented by provisions that give real independence to the body mentioned in it. Moreover, the article could be augmented by giving the body the ability to resolve appeals, oversee the implementation of the law and promote access to information within the administration.

IX. Importance of specific sanctions for those who obstruct access to information

Articles 22 to 27 of the Spanish draft law describe a number of sanctions for public officials in their duties. The OSCE Representative states that an access to information law should “include provision for sanctions for those who willfully obstruct access to information.”²⁶

The Spanish draft law does not include a specific sanction for public officials in this area.

Inclusion of specific sanction is recommended. As the Commentary to the OAS Model law states:

In order to assure full functioning and compliance with the law, the best access to information legislation includes a comprehensive section on sanctions for failure to fulfill the procedural responsibilities or for affirmative actions to subvert the law. Sanctions, which often carry a fine or other administrative remedy such as suspension or termination, should apply when civil servants fail to comply with the provisions set forth in the law, such as time for response or obligation to assist requesters. Additionally, actions to impede the release of information – from obstruction and hiding information to destruction of documents – should also carry a sanction. Generally, administrative sanctions work better, as they are more likely to be applied.

Nevertheless, there should be provision for criminal sanctions when the action rises to the level of intentional obstructionism. When a civil servant has knowingly, i.e. in the face of an information request, willfully destroyed or altered requests, it is important that there be the potential for applying more severe penal sanctions.

Recommendation: Articles 22 to 27 should include specific sanctions for violating the right to access information.

²⁶ See Joint declaration

X. “The access to information law should, to the extent of any inconsistency, prevail over other legislation”²⁷

“Additional Disposition First,” paragraph 2 of the Spanish draft law, does not make the law superior to other legislation on the matter. In fact, the draft specifies the contrary.

Recommendation: The “Additional Disposition First”, paragraph 2, should be deleted and include a provision that establishes that “to the extent of any inconsistency, this Law shall prevail over any other statute.”

XI. Recommendations

- Include a paragraph at the beginning of the draft law clarifying that access to information is a fundamental right. Change the reference in article 8 of the draft law to article 20 of the Spanish Constitution.
- Change the wording of Article 2 so that the rule is that all public bodies are obliged to provide information.
- Article 9 should be redrafted following the principle of maximum disclosure. Specifically, the limitations included in the definition of article 9 should be deleted.
- Articles 10 to 13 should be redrafted. First, the system of exceptions should be clarified (limitations are also exceptions and their wording should avoid vague or broad definitions). Second, the Spanish draft law should include the public interest test for all the exceptions (including those related to personal data) that should be clearly drafted.
- Article 14 should not oblige requesters to identify themselves and should not include the need to justify the request, even when it is not an obligation.
- Article 21 should be complemented by provisions that give real independence to the body mentioned in it. Moreover, the article could be complemented by giving the body the ability to resolve appeals, oversee the implementation of the law and promote access to information within the administration.
- Articles 22 to 27 should include specific sanctions for violating the right to access information.
- The “Additional Disposition First”, paragraph 2, should be deleted and include a provision that establishes that “to the extent of any inconsistency, this Law shall prevail over any other statute.”

²⁷OSCE Representative, Joint Declaration



**Organization for Security and Co-operation in Europe
Office of the Representative on Freedom of the Media**

**COMMENTS ON THE SECOND DRAFT OF THE LAW ON TRANSPARENCY, ACCESS
TO INFORMATION AND GOOD GOVERNANCE**

*Commissioned by the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media from
Eduardo Bertoni, Director of the Center for Studies on Freedom of Expression and Access to
Information (CELE, www.palermo.edu/cele) at Palermo University School of Law in
Argentina; Special Rapporteur for Freedom of Expression at the Inter-American Commission
of Human Rights, Organization of American States from 2002 to 2005*

June 2012

Index

I. Introduction.....	3
II. Access to information is still not recognized as a fundamental right in the second draft law.....	4
III. The scope of the 2 nd draft law is still limited.....	5
IV. In the second draft law the definition of information and regulation of exceptions are still in contradiction with international standards.....	5
V. It is still impossible to request information anonymously and without disclosing the reason for the request.....	6
VI. The second draft law still has deficiencies related to the independence of the oversight and appeal mechanisms.....	6
VII. Conclusion.....	6

I. Introduction

Spain's promotion of a law on access to information should be seen as a positive step taken by the Government. However, as we said in our previous analysis, the first draft law of "Transparency, Access to Information and Good Governance of Spain" did not comply with principles and standards already set by the Human Rights Tribunals or the IGOs, including the "Council of Europe Convention on Access to Official Documents".¹ Moreover, the first draft law did not follow other standards that are considered important, as secondary sources, for an effective regulation on access to information.

Our first report on the previous draft law provided a set of recommendations for improvements in accordance with accepted international standards. Those recommendations were:

- *Include a paragraph at the beginning of the draft law clarifying that access to information is a fundamental right. Change the reference in Article 8 of the draft law to Article 20 of the Spanish Constitution.*
- *Change the wording of Article 2 so that the rule is that all public bodies are obliged to provide information.*
- *Article 9 should be redrafted following the principle of maximum disclosure. Specifically, the limitations included in the definition of Article 9 should be deleted.*
- *Articles 10 to 13 should be redrafted. First, the system of exceptions should be clarified (limitations are also exceptions and their wording should avoid vague or broad definitions); second, the draft law should include a public interest test for all the exceptions (including those related to personal data) that should be clearly drafted.*
- *Article 14 should not require requesters to identify themselves and should not include the need to justify the request, even when it is not an obligation.*
- *Article 21 should be complemented with provisions that give real independence to the body mentioned in it. Moreover, the article could be complemented by giving this body the authority to resolve appeals and oversee the implementation of the law and to promote access to information within the administration.*
- *Articles 22 to 27 should include specific sanctions for violating the right to access information.*
- *The "Additional Disposition First", paragraph 2, should be deleted and include a provision that establishes that "to the extent of any inconsistency, this Law shall prevail over any other statute."*

¹ Adopted by the Committee of Ministers on 27 November 2008 at the 1042bis meeting of the Ministers' Deputies), available at <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1377737>

As explained below, those recommendations were not fully taken into account in the new text of the draft law (hereafter the second draft law).²

This report provides comments on some of the changes made by the government to the first draft but it does not repeat the reasons that were explained regarding why the recommendations made in our first report were a necessary step to improve the law. In other words, all of those recommendations remain valid to ensure that the second draft law meets international standards.

II. Access to information is still not recognized as a fundamental right in the second draft law

The second draft law fails to clarify that access to information is either an autonomous fundamental right or a right linked to freedom of expression. Article 8 of the second draft maintained the same wording of the first draft, mentioning that access to information is a right linked to Article 105b of the Spanish Constitution, which allows limited access to information.

It is important to highlight that the preamble that preceded the articles of the second draft law (“exposición de motivos”) reinforced the idea that access to information is not a fundamental right linked to article 20 of the Spanish Constitution. The preamble only refers to Art.105b of the Constitution and other laws.

III. The scope of the 2nd draft law is still limited

Article 2 of the second draft law underwent minimal changes. It is important to underscore that the new draft stipulates that private sector entities that contract with public sector agencies should also provide information. However, this obligation will only be exercised within the specific contract provisions. If, for example, the contract stipulates that some information should not be disclosed, the 2nd draft law provides a good instrument for opacity.

Moreover, the 2nd draft law maintains the confidentiality of some information from the legislative branch and the judiciary.

² The draft law can be viewed here: <http://www.leydetransparencia.gob.es/anteproyecto/index.htm>.

IV. In the second draft law the definition of information and regulation of exceptions are still in contradiction with international standards

Article 9 of the 2nd draft law still limits the scope of information that could be requested. It exempts all the information that could damage ('perjudicar') national security, defense, foreign relations, public security, as well as information that might damage the prevention, investigation or punishment of crimes or other administrative or disciplinary misconduct. The main change in this article is the use of the word "damage" instead of "affect". It is positive that the specific word change in the 2nd draft requires a higher standard for not disclosing information, however, it is problematic, for the reasons explained in the previous report, that

Article 9 includes exceptions in the definition of information itself.

Furthermore, and unfortunately, the redrafted limitations and the exceptions (Arts. 10-13) are both still vaguely worded.

It is important to recognize that the second draft law now includes the public interest test (Art.10). However, this test will apply only for the limitations and not for all the exceptions included in the draft. What is potentially more problematic is the idea of the "private interest test", also included in the second draft law.

In conclusion, despite the fact that the second draft law includes some minor changes, it continues to run a high risk of allowing individual discretion to officials who must provide the information to make exceptions.

V. It is still impossible to request information anonymously and without disclosing the reason for the request

By the previous wording of Article 14 of the draft law, individuals who request information "must" (in Spanish 'deberá') identify themselves. The current draft law specifies that a request could be presented by any means that enable the identification of the individual requesting the information. The change introduced does not solve clearly the main problem highlighted in our previous report: this identification could potentially lead to retaliation by public officials against individuals requesting information and, for that reason, this obligation creates a chilling effect that causes people to avoid requesting information.

Unfortunately, Article 14 of the second draft law maintains a provision related to the reason for the request. As we said, international standards are clear that reasons should not be requested.

VI. The second draft law still has deficiencies related to the independence of the oversight and appeal mechanisms

The *Agencia Estatal de Transparencia, Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios* does not offer sufficient guarantees of independence, since it will function within the framework of one Ministry, according to the “Third Final Disposition” of the second draft law. The change introduced in that disposition reinforced the concern about the lack of independence of the agency, since the second draft includes the provision that the president of the agency could be removed, under specific circumstances, by the government.

As mentioned in the previous report, there are many conditions that could influence the real or perceived independence of the body. Among them is the way the head of the office is selected, the term of office and procedures for dismissal.

VII. Conclusion

Although certain changes have been made in the second draft, very few of them could be considered as real improvement. For example, the introduction (Art.17) of a specific sanction for repeated in compliance in deciding the requests for information in the term stipulated by the law is a positive step.

However, most of the changes are cosmetic and, in general, do not actually improve the law.

It is important to reiterate that the right to access information is a fundamental right in the view of international human rights instruments in Europe and that, in 2004, the OSCE Representative on Freedom of the Media held that: “The right to access information held by public authorities is a fundamental human right which should be given effect at the national level through comprehensive legislation (for example Freedom of Information Acts) [...]”.³

³ See 2004 “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, hereinafter “Joint Declaration” at <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=319&IID=1>



**Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
Представитель по вопросам свободы СМИ**

**КОММЕНТАРИЙ К ЗАКОНОПРОЕКТУ
РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН**

«О средствах массовой информации»

Подготовлен Еленой Шерстобоевой, кандидатом филологических наук, доцентом кафедры истории и правового регулирования отечественных СМИ факультета журналистики Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова.

Проанализировав представленный Законопроект Республики Таджикистан «О средствах массовой информации» в контексте Конституции и действующего законодательства Таджикистана, а также международных норм о свободе выражения мнения, эксперт, подготовивший данный комментарий по заказу Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, пришел к следующему заключению.

КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ КОММЕНТАРИЯ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

Свободные и независимые СМИ имеют ключевое значение для обеспечения права на выражение мнения, гарантированного документами Организации Объединённых Наций и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, согласие с которыми выразил Таджикистан.

Законопроект Республики Таджикистан «О средствах массовой информации» (далее - Законопроект) призван заменить действующий на момент подготовки комментария Закон Республики Таджикистан от 14 декабря 1990 года №199 «О печати и других средствах массовой информации» (далее - Закон), как это следует из статьи 35 Законопроекта. Законопроект вступает в силу после его официального опубликования в соответствии с содержащейся в нем статьей 36.

Мы приветствуем, что Законопроект улучшает ряд ключевых условий в сфере масс-медиа, в особенности касающихся гарантий **права на доступ к информации и обязанности реагировать на критику в СМИ**. С тем, чтобы эти и другие аспекты Законопроекта могли благоприятно отразиться на развитии свободных и независимых СМИ и способствовать функционированию демократии в Таджикистане, мы рекомендуем его доработать – в основном с целью создания **действенных механизмов**, гарантирующих реальную возможность обеспечения гарантий и прав в сфере масс-медиа на практике.

Нельзя не отметить тот положительный факт, что система законодательства в области СМИ в Таджикистане активно развивается. Деятельность вещательных СМИ имеет свою уникальную специфику, и на территории Республики Таджикистан с 1996 года она регламентируется отдельным Законом Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещании» (№382, от 14 декабря 1996 года). В связи с этим хотелось бы уточнить место комментируемого Законопроекта в системе действующих нормативно-правовых актов, посвященных масс-медиа: поскольку **вещательные СМИ** не исключаются Законопроектом из сферы регулирования, возникает опасность применения к ним **требования о регистрации**.

Мы поддерживаем, что действие Законопроекта **не распространяется на Интернет-ресурсы**, как это следует из определения СМИ. Вместе с тем рекомендуется не ограничивать возможность для Интернет-ресурсов функционировать в качестве СМИ с тем чтобы, чтобы они, сохраняя редакционный контроль за содержанием, **в добровольном порядке** могли пользоваться всеми правами и обязанностями, предусмотренными законодательством в области масс-медиа.

Мы приветствуем положение статьи 2 Законопроекта о том, что **международные договоры**, признанные (ратифицированные) Республикой Таджикистан, являются **неотъемлемой частью законодательства о СМИ**. Тем не менее, рекомендуется

однозначно закрепить их **приоритет по отношению к национальному праву**, как это установлено в статье 10 Конституции Таджикистана.

Нами однозначно приветствуются гарантии свободы средств массовой информации, данные в статье 2 Законопроекта, которые действуют не только для граждан Таджикистана, но и **в отношении любых лиц**.

Законопроект справедливо устанавливает запрет **цензуры и преследования за критику** (часть 4 статьи 2 Законопроекта). Важно, чтобы эти нормы не оставались декларацией. Мы рекомендуем включить в определение цензуры запрет на создание и финансирование организаций, учреждений, органов либо должностей, в задачи или функции которых входит осуществление цензуры массовой информации. Также важно, чтобы норма о **преследовании за критику** содержала соответствующий работоспособный механизм. Не могут оставаться декларативными запрет на **монополизацию СМИ** (часть 5 статьи 2 Законопроекта), а также положение, предусматривающее наличие **системы государственной поддержки СМИ** (статья 5 Законопроекта).

Рекомендуется уточнить ряд базовых понятий Законопроекта (статья 1 Законопроекта). Мы рекомендуем **не ограничивать признание статуса журналиста** только за теми лицами, которые состоят в договорных отношениях с редакцией или являются членами профессионального союза журналистов. Ограничения **права на учреждение СМИ** (статья 7 Законопроекта) и его **издание** (часть 6 статьи 9 Законопроекта), также чрезмерны, в том числе, по сравнению с действующим Законом.

Вызывает вопросы вводимая Законопроектom **система регистрации и государственного учета СМИ** (статьи 10-12 Законопроекта), которая не только не улучшает, но даже серьезным образом ухудшает положение СМИ по сравнению с действующим Законом. Законопроект обязывает регистрировать все СМИ **в качестве юридических лиц с целью их постановки на государственный учет**, что прямо противоречит сущности свободы массовой информации. Чрезмерные требования, предъявляемые к сведениям и документам, необходимым для прохождения такой процедуры **ежегодно**, позволяют сделать вывод о том, что Законопроектom устанавливается даже **более сложный режим регистрации, чем для юридических лиц**. Крайне рекомендуется **трансформировать** существующую на данный момент **регистрационную** процедуру СМИ в **уведомительную**, осуществляемую **независимым** от власти органом, как это уже сделано во многих демократических странах. Важно устранить требования об указании в заявлении о регистрации любых сведений, кроме Ф.И.О., наименования издания и контактных данных и предусмотреть **механизм оспаривания отказа в регистрации СМИ**, отсутствующий в Законопроекте.

Формулировка статьи 12 Законопроекта «случаи **распространения информации** без постановки на государственный учет» может быть расценена как обязанность постановки на государственный учет иных - помимо СМИ - субъектов, распространяющих любую (!), а не только массовую информацию.

Мы приветствуем положение части 3 статьи 9 Законопроекта о том, что деятельность редакции средства массовой информации осуществляется на основе принципов **профессиональной независимости**, тем не менее ряд положений Законопроекта не способствует его воплощению на практике и даже препятствует его реализации.

Мы рекомендуем однозначно закрепить, что **руководителем СМИ** является **главный редактор**. Требование о том, что он назначается и освобождается **учредителем СМИ** может негативно сказаться на реализации принципа профессиональной независимости редакции. Особенно в связи с тем, что на учредителя возлагаются **чрезмерные обязанности** (часть 1 статьи 9 Законопроекта), в том числе, в отношении определения программы СМИ, основных направлений его деятельности и создания редакции СМИ.

Мы рекомендуем не бюрократизировать редакционный процесс излишним образом и учесть принцип **профессиональной самостоятельности редакции**. Важно принять во внимание, что базовым документом, гарантирующим независимость СМИ, является **устав редакции**. В связи с чем мы рекомендуем установить прозрачную, плюралистичную процедуру его принятия и внесения в него изменений.

Требования о передаче **бесплатных обязательных экземпляров** (статья 16 Законопроекта) и о распространении **официальных сообщений** (статья 23 Законопроекта) также рекомендуется отменить.

Мы поддерживаем расширение круга прав журналистов в статье 28 Законопроекта по сравнению со статьей 31 действующего Закона. Вместе с тем добавленное право журналистов на доступ к **официальным документам** рекомендуется закрепить как право на доступ к **любой информации**, находящейся в распоряжении государственных органов, должностных лиц и иных организаций, если она не является охраняемой законом тайной. Мы рекомендуем предусмотреть **узкий и закрытый перечень информации**, не подлежащей раскрытию. В целом мы приветствуем попытку создания в Законопроекте механизма реализации права на доступ к информации и установление обязанности властей реагировать на критику в СМИ (статьи 24-25 Законопроекта). Вместе с тем, важно предусмотреть **гарантии и механизм оперативного оспаривания отказов** в предоставлении информации журналистам, а также установить ответственность за **неисполнение обязанности реагировать на критику**.

Неверное понимание сути **аккредитации** может привести к злоупотреблениям со стороны аккредитующих органов. Мы рекомендуем предусмотреть в Законопроекте гарантии и механизм реализации **открытых и плюралистичных правил аккредитации журналистов**, в том числе, иностранных СМИ. Важно предусмотреть в правилах аккредитации **четкие критерии и гарантии ее получения**, а также обеспечить своевременный прозрачный **механизм обжалования отказа** в ней. Рекомендуется отменить требование об аккредитации в Министерстве иностранных дел для тех иностранных журналистов, которые прибывают в страну **на короткий период**.

Предлагается пересмотреть круг **обязанностей журналиста**, также расширенный в Законопроекте (статья 29) по сравнению с действующим Законом (статья 32). В частности вызывают сомнения обязанности журналиста относительно соблюдения программы деятельности СМИ, предоставления журналистского удостоверения и приведения интервью в соответствие с его источником, поскольку они могут стать почвой для злоупотреблений в адрес журналистов, в том числе, по политическим мотивам.

Мы поддерживаем, что в отличие от действующего Закона, текст Законопроекта не предусматривает ответственность за распространение сведений, порочащих честь и достоинство Президента (статья 34 Закона), а также ответственность за незаконную подготовку и распространение продукции СМИ (статья 37 Закона). Важно, что

Законопроект не устанавливает такие недопустимые в демократическом обществе формы ответственности, как прекращение или приостановление СМИ. Вместе с тем рекомендуется не предусматривать такую меру, как **ликвидация**, по отношению к СМИ.

Мы приветствуем, что Законопроектом уделяется внимание такому серьезному нарушению, как ущемление свободы слова **в любой форме**, включая вмешательство в профессиональную деятельность редакции СМИ, незаконное приостановление или прекращение деятельности СМИ (часть 3 статьи 2 Законопроекта). Рекомендуется предусмотреть **механизм обеспечения** этой нормы **на практике**, включающий конкретные **санкции** за ее нарушение.

Мы поддерживаем положения относительно **воспрепятствования распространения продукции СМИ**, а также отказа от распространения информации по политическим мотивам (части 3-4 статьи 17 Законопроекта), вместе с тем данные формулировки нуждаются в доработке с тем, чтобы обеспечить реализацию данных положений на практике.

Мы рекомендуем дополнить **круг субъектов, освобождаемых от ответственности** в соответствии со статьей 34 Законопроекта, включив в него редакцию СМИ. Кроме того, важно расширить **перечень оснований освобождения от ответственности**.

Мы предлагаем существенно пересмотреть широкий перечень **злоупотреблений свободой слова** (статья 6 Законопроекта) в соответствии со степенью их общественной опасности. В частности, мы рекомендуем не относить к нему нарушения **принципов объективности и точности** информации. Дополнительные вопросы вызывает наличие в указанной статье таких расплывчатых понятий как «социальная вражда», «пропаганда и реклама безнравственного и аморального образа жизни», отсутствующие в действующем Законе. Важно пересмотреть вопрос о привлечении журналистов и редакций к ответственности за разглашение сведений, содержащих **государственный секрет или иную охраняемую законом тайну**, которая также включена Законопроектом в состав злоупотреблений свободой слова.

Основные аспекты Законопроекта, нуждающиеся в улучшении, рассматриваются более подробно во второй части Комментария.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	9
I. МЕЖДУНАРОДНЫЕ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ	10
II. АНАЛИЗ ЗАКОНОПРОЕКТА РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН «О СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ»	18
2.1. Сфера действия Законопроекта и основные понятия	18
2.2. Необходимость регистрации СМИ	22
2.3. Независимость и самостоятельность редакций СМИ	24
2.4. Права и обязанности журналистов	27
2.5. Ответственность за нарушение законодательства о СМИ	34

ВВЕДЕНИЕ

Данный комментарий и рекомендации были подготовлены по заказу Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации Еленой Шерстобоевой. Е.А. Шерстобоева является кандидатом филологических наук, доцентом кафедры истории и правового регулирования отечественных СМИ факультета журналистики Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова.

Комментарий содержит анализ проекта Закона Республики Таджикистан «О средствах массовой информации», а также предлагает ряд рекомендаций для обеспечения его соответствия международным стандартам относительно права на свободное выражение мнений.

Согласно Преамбуле, Законопроект направлен на определение организационно-правовых основ деятельности средств массовой информации, обеспечение государственных гарантий их свободы, а также на регулирование отношений, связанных с ними.

В разделе 1 настоящего Комментария содержится обзор международных обязательств Республики Таджикистан в области свободы выражения мнений и СМИ. Указанные стандарты установлены в международном праве, в том числе во Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ), Международном пакте о гражданских и политических правах (МПГПП), соглашениях в рамках ОБСЕ, с которыми Таджикистан выразил свое согласие.

В разделе 2 содержится анализ Законопроекта и рекомендации для приведения его в соответствие с международными стандартами и обязательствами, принятыми Таджикистаном в рамках ОБСЕ. В указанном разделе рассматривается сфера действия Законопроекта и его основные понятия, анализируются аспекты регистрации СМИ, организационно-правовые основы деятельности редакций, права и обязанности журналистов, вопросы доступа журналистов к информации и их аккредитация, ответственность за нарушение законодательства о СМИ и другие.

I. МЕЖДУНАРОДНЫЕ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ

1.1. Значение свободы выражения мнения

Свобода выражения мнения - основополагающий элемент любого свободного и демократического общества. Право на свободу выражения мнения является одним из важнейших прав человека и признается необходимым условием осуществления других прав. Генеральной Ассамблеей Организации Объединённых Наций (ООН) в 1948 году принята Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ), которая является основой основ в области прав человека. Статья 19 ВДПЧ гарантирует право на свободу выражения мнения в следующей формулировке:

«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»¹.

Таджикистан является членом международного сообщества и полноправным участником ООН и Организации по Безопасности и Сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), в связи с чем он принял на себя равные для всех государств-участников обязательства.

Таджикистан присоединился к Международному пакту о гражданских и политических правах (МПГПП) в 1999 году. Этот документ имеет обязательную юридическую силу для всех государств-участников ООН и развивает базовые положения, содержащиеся в ВДПЧ. Статья 19 МПГПП гласит:

«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»².

Таджикистан также выразил согласие с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, пункт 4 статьи 15 которого торжественно заявляет:

«Участвующие в настоящем Пакте государства признают пользу, извлекаемую из поощрения и развития международных контактов и сотрудничества в научной и культурной областях»³.

¹ 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>

² Международное 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 русск. яз. по адресу http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml

³ Международное 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

Генеральная Ассамблея ООН на первой сессии в 1946 году приняла Резолюцию 59 (I), в которой подтверждается важнейшее значение свободы информации:

«Свобода информации является фундаментальным правом человека и критерием всех остальных свобод, которым посвящена деятельность Организации Объединенных Наций»⁴.

Важно, что во всех резолюциях высший орган ООН определяет свободу информации как «право повсеместно и беспрепятственно передавать и опубликовывать информационные сведения»⁵.

В этом контексте следует напомнить, что в Конституции Таджикистана неоднократно признается приоритет международного права и подчеркивается, что международные документы составляют неотъемлемую часть национальной правовой системы. Абзац 3 статьи 10 Конституции 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».

Также в абзаце 1 статьи 11 Конституции Таджикистана провозглашается, что государство осуществляет свою внешнюю политику на основе международных норм.

Международное право признается Конституцией Таджикистана как один из источников права в отношении гарантий и охраны прав человека и гражданина. Положения, закрепленные в абзацах 1-2 статьи 14 Конституции Таджикистана торжественно заявляют:

«Права и свободы человека и гражданина регулируются и охраняются Конституцией, законами республики, признанными Таджикистаном международно-правовыми актами.

Права и свободы человека и гражданина осуществляются непосредственно. Они определяют цели, содержание и применение законов, деятельность законодательной, исполнительной и местной властей, органов местного самоуправления и обеспечиваются судебной властью».

Человек, его права и свободы признаются высшей ценностью в статье 5 Конституции Таджикистана, которая также подтверждает, что права и свободы человека и гражданина признаются, соблюдаются и защищаются государством.

В статье 17 Конституции Таджикистана предусматриваются гарантии государства в отношении прав и свобод человека:

«Все равны перед законом и судом. Государство гарантирует права и свободы каждого, независимо от его национальности, расы, пола, языка, вероисповедания, политических убеждений, образования, социального и имущественного положения».

⁴ 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>

⁵ См. там же.

Тот факт, что гарантии, данные в отношении прав человека, не должны быть декларативными, носит безусловный характер. В связи с этим статья 2 МПГПП возлагает на государства-участники обязанность «принятия таких законодательных мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте»⁶. Соответственно, органам государственной власти рекомендуется принимать конкретные меры для обеспечения реализации признанных государствами-участниками ООН прав человека, а также не препятствовать их осуществлению.

В целях контроля за исполнением МПГПП согласно статье 28 данного документа создан Комитет ООН по правам человека. Он рассматривает заявления от лиц, утверждающих, что их права, гарантированные МПГПП, в том числе, статьей 19 МПГПП, были нарушены. В состав Комитета входят эксперты, являющиеся гражданами государств-участников ООН, заседания проходят в Нью-Йорке и Женеве. В отношении свободы выражения мнения Комитет заявил:

«Ни одно лицо не может подвергаться ущемлению предусмотренных Пактом прав на основе своих действительных, подразумеваемых или предполагаемых мнений. Защищены мнения по любым вопросам, в том числе по политическим, научным, историческим, моральным или религиозным вопросам»⁷.

С целью мониторинга соблюдения прав человека государствами-членами ООН, в том числе, гарантированных статьей 19 МПГПП, резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН в 2006 году учреждён международный правозащитный орган - Совет по правам человека ООН. Он заменил Комиссию по правам человека, которая функционировала с 1946 года. Совет по правам человека ООН проводит сессии три раза в год и состоит из состоящий из 47 членов, которые избираются Генеральной Ассамблеей ООН по региональным квотам сроком на три года.

Право на свободу выражения мнений и роль СМИ в обеспечении этого права неоднократно подтверждалась в региональных системах защиты прав человека – Американской конвенции о правах человека⁸, Европейской конвенции о защите прав человека (ЕКПЧ)⁹ и Африканской хартии прав человека и народов¹⁰. Несмотря на то, что эти документы не являются обязательными для применения Таджикистаном, они важны для понимания свободы информации, гарантированной ВДПЧ, МПГПП и другими документами, с которыми Таджикистан выразил свое согласие.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) является базовым документом Совета Европы. В статье 10 она закрепляет защиту права на свободу выражения мнения в формулировке, сходной с указанной в статье 19 ВДПЧ:

«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».

⁶ 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.

⁷ Замечание общего порядка № 34 Комитета Организации Объединенных Наций по правам человека, 12 сентября 2011 года.

⁸ Принята 22 ноября 1969 года, вступила в силу 18 июля 1978 года.

⁹ Принята 4 ноября 1950 года, вступила в силу 3 сентября 1953 года.

¹⁰ Принята 26 июня 1981 года, вступила в силу 21 октября 1986 года.

Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ), призванный рассматривать дела о нарушении ЕКПЧ, понимает важнейшую роль СМИ именно как "сторожевого пса общественных интересов"¹¹, которая имеет ключевое значение для выявления нарушений прав человека. ЕСПЧ констатировал, что свобода выражения мнения «применима не только к "информации" и "идеям", воспринимаемым благожелательно или считающимися нейтральными, но и к оскорбляющим, шокирующим или раздражающим государство или какой-либо слой общества. Таковы требования плюрализма, терпимости и широты подхода, без которых нет "демократического общества"»¹².

Право на свободу выражения мнения неотъемлемо связано с правом на свободу массовой информации. СМИ призваны распространять информации и идеи, представляющие общественный интерес. Поэтому неслучайно в Конституции Таджикистана пункт 1 статьи 30 гарантирует свободу слова наряду с со свободой печати в следующей формулировке:

«Каждому гарантируется свобода слова, печати, право на пользование средствами информации».

Право на свободу массовой информации выражено в важнейших документах ОБСЕ. Таджикистан выразил свое согласие с основополагающим для всей деятельности ОБСЕ документом - Заключительным актом общеевропейского совещания в Хельсинки. В нем государства-участники поставили своей целью «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»¹³. Важность реализации свободы массовой информации подчеркивается в таких ключевых документах ОБСЕ, как Заключительный документ копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ)¹⁴, в Парижской хартии¹⁵, в документе саммита СБСЕ «На пути к подлинному партнерству в новую эпоху»¹⁶, Декларации Стамбульского Саммита ОБСЕ, которая гласит:

«Мы [государства-участники] вновь подтверждаем значение... свободного потока информации, а также доступа общественности к информации. Мы обязуемся принять все необходимые меры для обеспечения основных условий для... беспрепятственного трансграничного и внутригосударственного потока информации, который мы рассматриваем как существенную часть любого демократического, свободного и открытого общества»¹⁷.

¹¹ 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).

¹² См. дело «Хендисайд против Соединенного королевства» (7 декабря 1976 г., п. 49).

¹³ 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>.

¹⁴ 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>.

¹⁵ 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>.

¹⁶ На пути к подлинному партнерству в новую эпоху. Будапештский документ СБСЕ 1994 года, пункты 36–38. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/node/39558>.

¹⁷ Декларация Стамбульского Саммита ОБСЕ, 1999 год, пункт 27. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/node/39573>.

В Астанинской юбилейной декларации ОБСЕ «На пути к сообществу безопасности» государства-участники заявили:

«Мы далее вновь подтверждаем, что все без исключения принципы и обязательства, принятые в рамках ОБСЕ, в равной мере распространяются на каждое государство-участник, и подчеркиваем свою подотчетность нашим гражданам и ответственность друг перед другом в том, что касается их выполнения в полном объеме. Мы рассматриваем эти обязательства как наше общее достижение и поэтому считаем, что они представляют непосредственный и законный интерес для всех государств-участников»¹⁸.

1.2. Ограничения свободы выражения мнения

Пользование правом на свободу выражения мнения налагает не только особые обязанности, но и особую ответственность, что предполагает наличие ограничений такого права. При этом они носят исключительный характер, а их перечень не подлежит расширительному толкованию.

Для того, чтобы такие ограничения полностью соответствовали международным стандартам и принципам правового государства, важно, чтобы они были предельно четко и точно сформулированы в национальном праве, а также являлись необходимыми для достижения законных целей, выраженных в статье 19 (3) МПГПП:

«а) для уважения прав и репутации других лиц;

б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения»¹⁹.

В одном из своих решений Комитет ООН по правам человека прояснил смысл требования «необходимости»: оно «предполагает элемент соразмерности - в том смысле, что масштабы ограничений на свободу выражения мнений должны быть соразмерны ценностям, для ограждения которых вводятся эти ограничения»²⁰.

Таким образом, непропорциональное вмешательство государства в права и свободы человека и гражданина не может расцениваться как законное ограничение. В этой связи Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение в ежегодном докладе за 2010 год²¹ выразил свою обеспокоенность тем, что несмотря на положения статьи 19 МПГПП, государства часто ограничивают свободу выражения мнений в произвольном порядке, иногда путем обращения к уголовному законодательству, с тем, чтобы подавить инакомыслие или критику. Учитывая такую практику, Специальный докладчик обращает внимание на

¹⁸ На пути к сообществу безопасности. Астанинская юбилейная декларация ОБСЕ, 3 декабря 2010 года, п. 3. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/ru/cio/74990>.

¹⁹ 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.

²⁰ См. 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).

²¹ См. доклад Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение о группах населения, которые нуждаются в повышенном внимании, об ограничениях права на свободу слова, а также о защите журналистов (2011), 20 апреля 2010 года, п. 75. См. полный официальный текст на англ. яз. по адресу <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.23.pdf>

существующие принципы, которые могут быть использованы с тем, чтобы определить, является ли ограничение права на свободу выражения мнения является законным в рамках существующих стандартов. В частности, он подтверждает, что они не должны подрывать или ставить под угрозу сущность права на свободу выражения мнения.

ЕКПЧ в пункте 2 статьи 10 заявляет, что осуществление свободы выражения мнения, «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».

Для правильного толкования и применения данного положения ЕСПЧ применяет трёхсоставный критерий, в соответствии с которым любые ограничения должны быть: (1) предусмотрены законом, (2) преследовать законную цель и (3) быть необходимыми в демократическом обществе. Первый критерий считается соблюденным только в том случае, если закон является общедоступным, и его нормы сформулированы настолько ясно и точно, чтобы «позволить гражданину регулировать свое поведение». Второе требование касается целей ограничения – они должны быть направлены исключительно на защиту других прав и свобод, перечисленных в пункте 2 статьи 10. Критерий необходимости понимается таким образом, чтобы вмешательство в осуществление прав и свобод было обусловлено «настоятельной общественной потребностью». Важно, что если ограничения не отвечают требованиям указанных критериев, они не могут считаться легитимными.

Напомним, что часть 3 статьи 14 Конституции Таджикистана гласит:

«Ограничения прав и свобод граждан допускаются только с целью обеспечения прав и свобод других граждан, общественного порядка, защиты конституционного строя и территориальной целостности республики».

Совет по правам человека ООН в своей Резолюции «Свобода мнений и их свободное выражение» призвал государства воздерживаться от введения ограничений, не согласующихся с положениями пункта 3 статьи 19 МПГПП, в том числе на:

- «i) обсуждение проводимой правительством политики и политические дискуссии; представление докладов о правах человека, деятельности правительства и коррупции в органах власти; участие в избирательных кампаниях, мирных демонстрациях или политической деятельности, в том числе за мир и демократию; и выражение мнений, несогласия, религиозных взглядов или убеждений, в том числе лицами, принадлежащими к меньшинствам или уязвимым группам;
- ii) свободный поток информации и идей, в том числе такими методами, как запрещение или закрытие изданий и других средств информации и злоупотребление административными мерами и цензурой;

iii) доступ к информационно-коммуникационным технологиям или использование этих технологий, включая радио, телевидение и Интернет»²².

1.3. Регулирование деятельности СМИ

Неотъемлемый элемент обеспечения свободы массовой информации, а также других прав, предусмотренных ВДПЧ и МППГП, в любом обществе - деятельность независимых и плюралистичных СМИ. Их роль в деле развития и функционирования демократии подчеркивается в Виндхукской декларации²³:

«В соответствии со статьей 19 ВДПЧ создание, поддержка и поощрение независимой, плюралистической и свободной прессы существенно необходимы для развития и сохранения демократии в каждой стране и для экономического развития»²⁴.

В документе саммита СБСЕ «На пути к подлинному партнерству в новую эпоху» государства-участники вновь подтвердили, что «независимость и плюрализм СМИ чрезвычайно важны для свободного и открытого общества и обеспечения подотчетности органов государственного управления»²⁵.

Важно отметить, что в понятия независимости и плюрализма СМИ международными документами вкладывается конкретный смысл. **Независимые СМИ** свободны «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»²⁶. **Плюрализм СМИ** «предполагает ликвидацию всех форм монополии и существование как можно большего числа газет, журналов и периодических изданий, в которых находит свое выражение максимально широкий диапазон мнений членов общины»²⁷.

В этой связи напомним, что Конституция Таджикистана устанавливает принцип плюрализма в статье 8:

«В Таджикистане общественная жизнь развивается на основе политического и идеологического плюрализма».

Цензура и преследование за критику запрещаются абзацем 3 статьи 30 Конституции Таджикистана.

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

²² Резолюция № 12/16 Совета по правам человека ООН. Принята 12 октября 2009, пункт 5, стр. 5. См. полный текст на русск. яз. по адресу http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/2.pdf.

²³ Виндхукская декларация о содействии развитию независимой и плюралистической африканской прессы. Принята 3 мая 1991 г. на 26 сессии Генеральной конференции ООН. См. полный офиц. текст на русск. яз. по адресу http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/pdf/157pc61a6.pdf.

²⁴ Там же. Пункт 1.

²⁵ На пути к подлинному партнерству в новую эпоху. Будапештский документ СБСЕ 1994 года, п. 36.

²⁶ Виндхукская декларация о содействии развитию независимой и плюралистической африканской прессы. Принята 3 мая 1991 г. на 26 сессии Генеральной конференции ООН. Пункт 2.

²⁷ Там же.

выражения мнений и Специальный докладчик Африканской комиссии по правам человека и народов по вопросу о свободе выражения мнений и доступе к информации представили в 2010 году совместную юбилейную Декларацию «О десяти основных угрозах свободе выражения мнений». В этом документе они выразили особую обеспокоенность формами государственного контроля над СМИ, а именно:

- «а) политическим влиянием на общественные СМИ или контролем над ними, с тем чтобы они служили рупором правительства, а не являлись независимыми органами, действующими в интересах общества;
- б) требованиями о регистрации, предъявляемыми к печатным СМИ или в отношении использования Интернета или доступа к нему;
- с) прямым государственным контролем над лицензированием или регулированием вещания или надзором за этими процессами со стороны органа, который не является независимым от правительства как с точки зрения законодательства, так и на практике;
- д) злоупотреблением государственной рекламой или другими государственными полномочиями с целью повлиять на редакционную политику;
- е) правом собственности политических лидеров или партий на СМИ или значительным контролем над ними с их стороны;
- ф) политически мотивированными судебными делами, возбуждаемыми против независимых СМИ;
- г) сохранением устаревших правовых норм – таких как законы о борьбе с подрывной агитацией или правила, запрещающие публикацию ложных сведений, – об уголовном преследовании за критику правительства»²⁸.

Первостепенное значение законов о области СМИ состоит в том, чтобы способствовать преодолению вышеуказанных форм государственного контроля, поощряя **развитие свободных, независимых и плюралистичных СМИ** и **улучшая условия работы журналистов**.

²⁸ Декларация о десяти основных задачах свободе выражения мнений. Принята 3 февраля 2010 года. См. полный текст на русск. яз. по адресу http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/3.pdf

II. АНАЛИЗ ЗАКОНОПРОЕКТА РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН «О СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ»

Анализируемый Законопроект содержит 6 глав и 35 статей. Ниже приводятся комментарии с соответствующими рекомендациями для приведения текста Законопроекта в соответствие с международными обязательствами, принятыми Таджикистаном, а также общепризнанными международными стандартами права на свободу выражения мнений.

2.1. Сфера действия Законопроекта и основные понятия

Согласно Преамбуле данный Законопроект призван определить организационно-правовые основы деятельности СМИ, обеспечить государственные гарантии их свободы, а также урегулировать отношения, связанные с ними.

Вместе с тем его место в системе действующего законодательства в области СМИ рекомендуется уточнить. Поскольку традиционно правовое регулирование вещательных СМИ имеет свою особую специфику, справедливо, что их деятельность в Таджикистане регламентируется отдельным специальным **Законом Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещании»**. Тем не менее, в некоторых положениях Законопроект недвусмысленно указывает, что его действие также распространяется на сферу телерадиовещания. В связи с этим возникает опасность применения к вещательным СМИ требований о регистрации и их государственном учете, которые не являются необходимыми в демократическом обществе и также вызывают вопросы эксперта (см. подробнее п. 2.2 Комментария). Хотелось бы напомнить, что действующий Закон Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещании» не предусматривает регистрацию вещательных масс-медиа. Мы рекомендуем не создавать дополнительных препятствий для создания вещательных СМИ. Единственной допустимой формой контроля за такими СМИ может быть лицензирование вещательной деятельности, поскольку она связана с использованием ограниченного радиочастотного ресурса, который принадлежит обществу.

Мы приветствуем, что исходя из определения СМИ, **действие Законопроекта не распространяется на Интернет-ресурсы**. Вместе с тем рекомендуется не ограничивать возможность для Интернет-ресурсов функционировать в качестве СМИ, сохраняя при этом редакционный контроль за содержанием. Такая возможность может быть реализована путем **добровольного уведомления** о том, что Интернет-ресурс намерен выступать в качестве СМИ. Это важно для того, чтобы редакции и журналисты Интернет-СМИ могли пользоваться режимами аккредитации, подавать запросы о предоставлении им информации в оперативном порядке, а также пользоваться другими правами и обязанностями, существующими в области СМИ.

Важно, что закон не только прямо запрещает в части 4 статьи 2 **цензуру и преследование за критику**, что соотносится с абзацем 3 статьи 30 Конституции Республики Таджикистан, но и, в отличие от действующего Закон Республики Таджикистан «О печати и других средствах массовой информации», раскрывает сущность понятия цензуры как «требование у средства массовой информации предварительного согласования публикуемого материала или информации со стороны государственного чиновника, юридического лица, общественного объединения или отдельно взятого гражданина». Однако поскольку СМИ рассматриваются Законопроектом как форма периодического распространения информации, мы

рекомендуем уточнить, что такое требование может предъявляться к любым субъектам деятельности в сфере СМИ. Также важно установить запрет на создание и финансирование организаций, учреждений, органов либо должностей, в задачи или функции которых входит осуществление цензуры массовой информации.

Положение о **запрете преследования за критику** согласуется с Декларацией о свободе политической дискуссии в СМИ, принятой Комитетом Министров Совета Европы, которая гласит:

«Политические деятели решили заручиться общественным доверием и соглашаются стать объектом общественной политической дискуссии, а значит, общество может осуществлять за ними строгий контроль и энергично, жестко критиковать в СМИ то, как они выполняли или выполняют свои обязанности»²⁹.

В связи с этим мы рекомендуем сформировать **эффективный механизм в отношении запрета на преследование за критику**, который обеспечит реализацию указанного положения Законопроекта на практике и будет способствовать транспарентности и открытости политической деятельности, тем самым повышая ее авторитет в обществе.

Эксперт с удовлетворением отмечает, что в статье 2 Законопроект недвусмысленно указывает на **международные договоры**, признанные (ратифицированные) Республикой Таджикистан, как на **неотъемлемую часть законодательства о СМИ**. Тем не менее, рекомендуется уточнить их **приоритет** по отношению к национальному праву и закрепить, что в случае несоответствия нормы национального права признанным международно-правовым актам применяются нормы международно-правовых актов, как это установлено в статье 10 Конституции Таджикистана.

Нами однозначно приветствуются гарантии свободы средств массовой информации, данные в статье 2 Законопроекта, которые закрепляются не только за гражданами Таджикистана, но и действуют **в отношении любых лиц**. Эта норма развивает положение абзаца 2 статьи 16 Конституции Таджикистана о том, что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются провозглашенными правами и свободами и имеют равные с гражданами Таджикистана обязанности и ответственность.

Запрет **монополизации СМИ** также является важной гарантией свободы массовой информации. Мы рекомендуем детализировать положение части 5 статьи 2, чтобы оно не носило декларативный характер.

Можно приветствовать норму о том, что государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов средств массовой информации (статья 5 Законопроекта), которая также предусматривает наличие **системы государственной поддержки средств массовой информации**. Вместе с тем она носит отсылочный характер и в связи с этим может оставаться декларацией.

Рекомендуется существенно скорректировать понятийный аппарат Законопроекта (статья 1), отсутствующий в действующем Законе. Неясно, с какой целью вводится определение **«информационные агентства»**, поскольку предлагаемая дефиниция никак не учитывает

²⁹ Декларация о свободе политической дискуссии в СМИ, принята Комитетом Министров Совета Европы. Принята 12 февраля 2004 г. на постоянном 872-м заседании Комитета Министров на уровне иных представителей. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/translations/russian/Dec\(2004\)PoliticalDebate_ru.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/translations/russian/Dec(2004)PoliticalDebate_ru.pdf)

специфику деятельности информационных агентств. Кроме того, она вводит чрезмерное ограничение, согласно которому информационными агентствами могут быть признаны только юридические лица. При этом Законопроект относит к СМИ не само информационное агентство, а его сообщения, которые являются содержанием масс-медиа, а не СМИ непосредственно.

Рекомендуется уточнить и **понятие аккредитации** (см. подробнее п. 2.4 Комментария), которое определяется в Законопроекте как «признание официальной профессиональной компетенции полномочий журналиста государственным органом или организацией». При этом международные стандарты исходят из той позиции, что профессия журналиста свободна и для осуществления журналистской деятельности не требуется соблюдения никаких дополнительных формальностей.

В Специальном докладе Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ от 25 октября 2006 года, посвященному вопросам аккредитации, говорится, что:

«система аккредитации была создана для того, чтобы журналисты могли **получить доступ** в особые места с ограниченным пространством, а также доступ к определенным «закрытым зонам», включая зоны военных действий и места, которые считаются опасными или закрытыми властями по причинам безопасности. Она также позволяет журналистам **участвовать** в официальных мероприятиях и визитах»³⁰.

С позиции свободы журналистской деятельности рекомендуется пересмотреть и понятие **журналиста**. Можно было бы поддержать расширение формулировки в Законопроекте (в сравнении с действующим Законом) относительно того, что к журналисту относится 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 мы рекомендуем обратить внимание на рекомендацию Комитета Министров государствам-членам Совета Европы, согласно которой под «журналистом» важно понимать «любое физическое или юридическое лицо, которое регулярно или профессионально участвует в сборе и распространении информации для общественности, используя любое средство массовой коммуникации»³¹.

Мы приветствуем отсутствие ограничений в статье Законопроекта относительно того, что субъектами деятельности в сфере СМИ (учредителем, издателем, редакцией, типографией) могут быть как физические, так и юридические лица. Тем не менее эти гарантии сводятся на нет предлагаемой системой регистрации СМИ в качестве юридических лиц, которая подробно рассматривается в пункте 2.2 Комментария. Кроме того, согласно части 6 статьи 9 Законопроекта правом издавать СМИ **наделяются только учредитель, издательство или иное юридическое лицо**, осуществляющие материально-техническое обеспечение производства массовой информации. О наличии такой возможности для физических лиц в данной норме не говорится.

³⁰ 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.

³¹ Рекомендация № R (2000) 7 Комитета Министров государствам-членам Совета Европы относительно права журналистов не раскрывать свои источники информации. Принята Комитетом Министров 8 марта 2000 г. на 701 заседании Заместителей Министров. См. полный текст на русск. яз. по адресу http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/rec2000-7.htm

Важно, что в Законопроекте представлена попытка разграничения понятий «мнение» и «сведение», которые исключительно важны для верной квалификации дел о защите чести достоинства и деловой репутации. Тем не менее, ее нельзя назвать удачной. Хотя в определении «мнения» Законопроект справедливо указывает, что к нему нельзя относить информацию, которая может быть подтверждена или опровергнута, с этой позиции довольно пространная дефиниция «**сведений**» нуждается в корректировке.

Неясно, по какой причине Законопроектом вводится понятие «общественные новости», которое далее в Законопроекте не упоминается.

Для реализации справедливо предусмотренных Законопроектом права на опровержение и ответ важно пересмотреть содержание понятия «опровержение», которое регламентируется как «письменное обратное действие гражданина, в которой он/она высказывается относительно унижающей его\ее достоинство и честь или деловую репутации, информации, опубликованной в средствах массовой информации». Вместе с тем подготовка текста опровержения и его размещение в СМИ традиционно является **обязанностью редакции**. В то время как для публикации реплики гражданина используется право на ответ, которое мы рекомендуем устанавливать **в добровольном для СМИ порядке** с тем, чтобы оно не стало поводом для вмешательства в профессиональную деятельность редакции. Мы также предлагаем уточнить объем и порядок опровержения, публикуемого в СМИ, основываясь на принципах Конвенции ООН о международном праве опровержения. В этом документе предусмотрено, что опровержение ложных или искаженных сведений «может быть выпущено только в отношении **информационных сообщений** и не должно содержать в себе каких-либо замечаний или выражения мнения. Оно не должно быть длиннее, чем это **необходимо для исправления** якобы допущенной неточности или искажения, и при подаче требования к этому коммюнике должен быть приложен дословный текст опубликованного или распространенного сообщения»³², а также доказательство того, что это сообщение было распространено.

Рекомендации:

- *Рекомендуется уточнить место Законопроекта в системе законодательства о СМИ и не создавать дополнительных препятствий для создания вещательных СМИ, освободив их от регистрации в качестве СМИ;*
- *Рекомендуется предусмотреть возможность добровольного уведомления в отношении Интернет-ресурсов о том, что они намерены выступать в качестве СМИ*
- *Важно закрепить в Законопроекте приоритет международного права по отношению к национальному законодательству*
- *Рекомендуется разработать и установить механизм государственной поддержки СМИ.*

³² Конвенция о международном праве опровержения. Принята резолюцией 630 (VII) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1952 г. См. полный офиц. текст на русск. яз. http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/correct.shtml

- *Рекомендуется скорректировать понятийный аппарат Законопроекта и уточнить ключевые понятия, в том числе «цензура», «аккредитация», «журналист», «сведение». Важно изъять из текста определения, не упоминаемые далее.*
- *Рекомендуется не создавать ограничений для реализации права на учреждение и издание СМИ;*
- *Рекомендуется скорректировать понятие опровержения и уточнить объем и порядок его публикации в СМИ в соответствии с вышеизложенным. Важно уточнить, что реализация права граждан на ответ осуществляется в добровольном порядке.*

2.2. Необходимость регистрации СМИ

Необходимость регистрации СМИ неоднократно вызвала беспокойство различных международных организаций, в том числе, ОБСЕ.

В Специальном докладе Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ «Регистрация СМИ в регионе ОБСЕ» от 29 марта 2006 года **процедура регистрации СМИ** рассматривается как **препятствие** на пути создания благоприятных условий функционирования и развития СМИ. Как отмечается в указанном документе, система регистрации «предоставляет властям полномочия задавать любое число вопросов и дает возможность для произвольного отказа в регистрации частично на основе политических соображений»³³.

В Специальном докладе акцентируется внимание на том, что наличие регистрации СМИ препятствует исполнению обязательств государств-участников ОБСЕ, зафиксированных в Московском документе, а именно:

- «способствовать плюрализму;
- уменьшить ограничения и препятствия для свободной работы прессы;
- устранить любую возможность государства вмешиваться в деятельность прессы»³⁴

Вызывает вопросы тот факт, что статьи 10-11 Законопроекта устанавливает такую обязательную процедуру для вновь создаваемых СМИ как **регистрацию в качестве юридического лица для постановки на государственный учет**. Согласно части 11 статьи 11 деятельность средств массовой информации без Свидетельства о постановке на государственный учет средств массовой информации запрещается.

Важно отметить, что правовой статус СМИ существенно отличается от статуса юридических лиц. Иначе не было бы никакой необходимости создавать специальные законы, регулирующие деятельность СМИ. Особенный правовой статус СМИ порождает специфические права и обязанности СМИ, обусловленные их высокой ролью в обществе

³³ Специальный доклад Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ «Регистрация СМИ в регионе ОБСЕ» от 29 марта 2006 года. См. полный текст на русск. яз по адресу <http://www.osce.org/fom/24436>. С. 4.

³⁴ Документ Московского совещания Конференции ОБСЕ по человеческому измерению, октябрь 1991 года, пункт 26. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/node/14314>.

и государстве, связанной с производством и распространением информации, свободным обменом идеями и мнениями.

Сложный процесс создания новых СМИ, предлагаемый Законопроектом, порождает путаницу в некоторых его положениях: в части 2 статьи 10 говорится о ликвидации юридического лица, а в части 4 – о ликвидации средства массовой информации. Хотелось бы подспудно обратить внимание на то, что такие формы, как ликвидация, приостановление или прекращение СМИ **недопустимы в демократическом государстве**.

Перечень требований для постановки СМИ на государственный учет (части 5-6 статьи 11) является **чрезмерным**. Неясно, с какой целью необходимо указывать сведения о целях и задачах, объеме, территории распространения, источнике финансирования и т.д. В том числе, неясно, что понимается под «свидетельством об учредителе», поскольку в части 1 статьи 7 Законопроекта право на учреждение СМИ закрепляется не только за юридическими, но и за физическими лицами – гражданами Таджикистана.

В целом для СМИ Законопроектом устанавливается даже более сложный режим регистрации, чем для юридических лиц, что может крайне негативно отразиться на развитии свободы массовой информации в стране и стать серьезным препятствием на пути появления новых СМИ.

Действующую на данный момент **процедуру регистрации СМИ** рекомендуется трансформировать в **уведомительную**, как это уже сделано во многих демократических странах. Сущностные различия регистрации и уведомления чрезвычайно точно сформулированы в Специальном докладе Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ о регистрации СМИ:

«уведомление позволяет владельцу газеты проинформировать государство о своем существовании, а регистрация позволяет государству проинформировать газету о том, что она имеет право на существование»³⁵.

Важно, что уведомительная процедура используется только при создании печатных СМИ и не является необходимой для телерадиовещательных СМИ, деятельность которых лицензируется, о чем уже было сказано в п. 2.1 Комментария.

В Специальном докладе Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ о регистрации СМИ отмечается, что единственные сведения, необходимые для **уведомления** о создании СМИ, - это **Ф.И.О. или наименование, а также контактные данные**. Они необходимы для занесения СМИ в национальный реестр с тем, чтобы издание платило налоги и выполняло другие социально значимые функции. И хотя мы приветствуем устремления, выраженные в части 2 статьи 11 Законопроекта о том, что государственный учет осуществляется, в том числе, в целях «обеспечения прозрачности деятельности средств массовой информации и защиты их интересов», существуют опасения, что, принимая во внимание требования Законопроекта, предъявляемые к регистрации СМИ, это положение останется декларативным.

³⁵ Специальный доклад Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ «Регистрация СМИ в регионе ОБСЕ» от 29 марта 2006 года. См. полный текст на русск. яз по адресу <http://www.osce.org/fom/24436>. С. 4.

Важно, чтобы уведомительная процедура осуществлялась органом, независимым от государственной власти, и была максимально дистанцирована от любого возможного политического вмешательства. В то время как в соответствии с частью 1 статьи 11 Законопроекта учет осуществляется государственным органом, определяемым Правительством Республики Таджикистан, которое также утверждает положение о деятельности уполномоченного органа. Можно было бы приветствовать тот факт, что согласно части 3 статьи 11 Законопроекта на данный орган возлагается обеспечение государственной поддержки СМИ независимо от их формы собственности и организационно-правовой основы, однако никакой конкретики относительно подобной поддержки в Законопроекте не содержится. В связи с этим существует опасность, что государственный орган может оказывать такую поддержку в произвольном порядке тем СМИ, которые проявляют лояльность к государственной власти.

Отсутствие в Законопроекте конкретных сроков рассмотрения заявления и точного размера регистрационного сбора также способно негативно повлиять на процесс создания свободных СМИ. Рекомендуются, чтобы взнос за уведомление (если СМИ не освобождаются от его уплаты) не превышал административные расходы, связанные с рассмотрением документов.

Вызывает вопросы и тот факт, что Свидетельство о постановке СМИ на учет считается действительным в течение одного года с момента вынесения решения об учете (часть 10 статьи 11 Законопроекта). Таким образом Законопроект обязывает все СМИ заново проходить процедуру переучета СМИ ежегодно, что серьезным образом бюрократизирует деятельность СМИ. Также согласно части 9 статьи 11 Законопроекта прохождение переучета необходимо СМИ в случае изменений в указываемой о них информации или в предоставляемой ими документах.

Важно, что Законопроект не предусматривает процедуру обжалования отказа в регистрации (в постановке на учет). Мы рекомендуем создать **действенный, прозрачный и независимый механизм обжалований**, предусматривающий конкретные сроки для его рассмотрения. В противном случае отказ может стать инструментом злоупотребления свободой массовой информации, в том числе, в политических целях. Мы также рекомендуем обратить внимание на Совместную декларацию Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ и Специального докладчика ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения, в которой говорится, что «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»³⁶.

Мы рекомендуем существенным образом пересмотреть положения статьи 12 Законопроекта, которая посвящена освобождению от постановки на учет. Так как уведомительный характер регистрации СМИ также предполагает **равные, транспарентные и плюралистичные условия** для всех СМИ. В связи с чем рекомендуется

³⁶ 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. См. полный текст на англ. яз. <http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/93442AABD81C5C84C1256E000056B89C?opendocument>

не создавать льготных условий для постановки на учет изданий, учреждаемых органами государственной власти.

Устанавливаемый Законопроектом минимальный тираж для регистрации СМИ - 100 экземпляров - является слишком низким. В одном из своих решений Комитет ООН по правам человека постановил, что предъявление требования о регистрации органу СМИ с тиражом всего 200 экземпляров является нарушением свободы выражения мнения³⁷.

Дополнительные вопросы вызывает само название статьи 12 Законопроекта: «случаи **распространения информации** без постановки на государственный учет». Оно позволяет трактовать требование о постановке на учет слишком широко, как требование, предъявляемое не только к СМИ, но и **к любым субъектам, распространяющим информацию** (не обязательно массовую).

В целом предлагаемая Законопроектом процедура государственной регистрации (государственного учета) лишь создает дополнительные препятствия для реализации свободы массовой информации. Очевидно также, что она усложняет процесс регистрации СМИ по сравнению с действующим Законом в области средств массовой информации.

Рекомендации:

- *Рекомендуется не предъявлять требование к вновь создаваемым СМИ о регистрации в качестве юридических лиц;*
- *Процедуру регистрации (государственного учета) СМИ рекомендуется изменить на уведомительную, предусматривающую минимальный список требований, равные условия для всех СМИ и механизм обжалования отказа;*
- *Рекомендуется пересмотреть содержание положений относительно освобождения от уведомления о создании СМИ.*

2.3. Независимость и самостоятельность редакций СМИ

Редакционная независимость и самостоятельность имеют важное значение для обеспечения свободы СМИ. И мы приветствуем положение части 3 статьи 9 Законопроекта о том, что деятельность редакции СМИ осуществляется на основе принципа **профессиональной независимости**. Для обеспечения свободы массовой информации крайне важно, чтобы оно не оставалось декларативным.

Рекомендуется снять ограничения на учреждение СМИ в зависимости от гражданства, установленные в части 2 статьи 7 Законопроекта. Это не согласуется со статьями 19 ВДПЧ и 19 МПГП, которые недвусмысленно определяют, что **каждый человек** имеет право на свободу выражения, что не может не включать права на учреждение СМИ. Данное ограничение вступает в противоречие со статьей 2 МПГП, обязывающей государства-участники МПГП «уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте,

³⁷ Дело «Лапцевич против Беларуси» (Laptsevich v. Belarus, 20 March 2000, Communication No. 780/1997).

без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства». Также оно противоречит устремлениям, выраженным в статье 2 Законопроекта относительно гарантий свободы СМИ **в отношении любых лиц**.

Следует отметить, что круг лиц, имеющих согласно Законопроекту (статья 7 Законопроекта) право на учреждение СМИ, сужен в сравнении с действующим Законом (см. статью 8 Закона), в котором нет ограничений на учреждение СМИ для иностранных юридических лиц, а также для юридических лиц, в уставном фонде которых иностранные инвестиции составляют более 25 процентов. В связи с этим хотелось бы обратить внимание на положение Алматинской декларации ОБСЕ по вопросам плюрализма СМИ и Интернета, в котором отмечается, что «иностранная или смешанная формы собственности на все виды коммуникаций должны допускаться в соответствии с антимонопольным законодательством»³⁸.

В целом мы приветствуем определение главного редактора СМИ, под которым согласно статье 1 Законопроекта, понимается лицо, **осуществляющее руководство** средством массовой информации и принимающее **окончательное решение** в отношении производства и выпуска СМИ. Главный редактор традиционно является ключевой фигурой, определяющей редакционную политику и осуществляющее редакционный контроль за содержанием СМИ. В связи с этим мы рекомендуем устранить противоречие в положениях Законопроекта: норма части 1 статьи 9 Законопроекта указывает, что руководителем СМИ является его **учредитель**, в то время как статья 1 справедливо называет руководителем СМИ **главного редактора**. Мы также рекомендуем отменить положение о том, что главный редактор (редактор) назначается и освобождается учредителем средства массовой информации (часть 4 статьи 9 Законопроекта). Вопросы назначения или выборов главного редактора могут быть определены уставом СМИ.

Вызывает вопросы и тот факт, что на учредителя возлагаются обязанности (часть 1 статьи 9 Законопроекта) в отношении определения **программы СМИ и основных направлений его деятельности**, что способно отрицательно повлиять на реализацию принципа профессиональной независимости, заявленного в Законопроекте. В Софийской декларации ЮНЕСКО говорится о том, что «профессионально правильные методы журналистской работы являются наиболее эффективной гарантией от правительственных ограничений и давления со стороны особо заинтересованных групп. Любые попытки установления норм и руководящих принципов должны исходить от самих журналистов»³⁹.

Рекомендуется не включать в круг обязанностей учредителя **создание редакции СМИ**. Тем более, что в части 4 статьи 8 Законопроекта совершенно верно отмечается, что порядок образования аппарата управления средства массовой информации регламентируется в уставе СМИ.

³⁸ Алматинская декларация ОБСЕ по вопросам плюрализма СМИ и Интернета. Принята на Седьмой Центральноазиатской Конференции СМИ в г. Алматы 14 октября 2005 года. См. полный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/ru/fom/16762>

³⁹ Софийская декларация ЮНЕСКО. Принята 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 языке http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/sofiadecl.shtml

Мы также рекомендуем не предусматривать положение о том, что в случае ликвидации юридического лица - учредителя СМИ, деятельность средства массовой информации прекращается (часть 6 статьи 8 Законопроекта). Все подобные вопросы могут найти отражение в уставе редакции, если субъекты профессиональной деятельности в области СМИ сочтут их целесообразными.

В целом важно, что некоторые положения Законопроекта уделяют внимание такому первостепенному для редакции документу, как ее **устав**. Его ключевой смысл состоит в том, чтобы обеспечить редакционную независимость, без которой невозможно представить свободное и плюралистичное СМИ. Устав является важнейшей гарантией независимости редакционной политики от позиции учредителя. Чтобы его наличие не стало простой формальностью, крайне важно предусмотреть в Законопроекте прозрачную процедуру его принятия и внесения в него изменений, в противном случае СМИ способно стать инструментом злоупотребления свободой слова. В то время как в Законопроекте говорится о том, что процедура принятия устава и внесения изменений предусматривается самим уставом, который утверждается учредителем СМИ (часть 4 статьи 8 Законопроекта).

Вызывает вопросы **большое количество документов**, которые Законопроект предусматривает необходимыми для обеспечения организации и деятельности СМИ, что может затруднить реализацию принципа редакционной самостоятельности.

В качестве учредительных документов статья 8 Законопроекта называет **учредительный договор и устав редакции**. О **договоре, заключаемом между учредителем и редакцией СМИ**, Законопроект говорит отдельно (часть 2 статьи 9 Законопроекта). Также называются **договор между учредителем и издателем** (статья 13), **договор на распространение** (статья 17 Законопроекта). В то время как действующий Закон упоминает только один вид договора - в статье 18. Мы рекомендуем не бюрократизировать журналистский процесс и предоставить право субъектам СМИ самостоятельно определять количество и содержание договоров, необходимых для осуществления ими профессиональной деятельности.

Не ясна суть положения о том, что «в случае, если СМИ является структурным подразделением юридического лица, будет действовать положение, утверждённое руководством юридического лица» (часть 5 статьи 8 Законопроекта). Как нами уже отмечалось выше, правовой статус СМИ существенным образом отличен от правового статуса юридического лица.

Требование о передаче **бесплатных обязательных экземпляров** (статья 16 Закона) в соответствующие министерства, ведомства, учреждения и организации, перечень которых устанавливается Правительством Таджикистана, может быть использовано как средство контроля за содержанием СМИ. Его рекомендуется отменить или заменить на право СМИ предоставлять контрольные экземпляры в Национальную библиотеку.

Требование **об официальных сообщениях** (статья 23 Законопроекта) также может стать инструментом давления на СМИ с целью принудить их к распространению определенной информации. Целесообразность этого положения также вызывает сомнения и в связи с тем, что, как правило, официальные сообщения сами по себе вызывают повышенный интерес в обществе, поэтому СМИ активно распространяют такого рода информацию в добровольном порядке.

Рекомендации:

- *Рекомендуется предусмотреть гарантии независимости СМИ и профессиональной самостоятельности редакции в соответствии с вышеизложенными требованиями;*
- *Рекомендуется изъять положения, касающиеся требований о передаче бесплатных обязательных экземпляров, а также о распространении обязательных сообщений СМИ.*

2.4. Права и обязанности журналистов

Мы приветствуем тот факт, что статья 28 Законопроекта расширяет круг прав журналистов по сравнению с статьей 31 действующего Закона. Право на доступ к официальным документам, дополненное Законопроектом, безусловно, является одним из важнейших прав человека и гражданина, в том числе, журналиста. Важно, что Законопроект существенно расширяет перечень мест, которые журналист имеет право посещать в силу своего профессионального статуса. Справедливо, что Законопроект предусматривает предоставление по журналистскому запросу официальных документов на бесплатной основе.

Вместе с тем, мы рекомендуем принять во внимание, что право на доступ к официальным документам существенно сужает содержание гарантированного международными документами **права на доступ к информации**. Мы рекомендуем уточнить в статье 28 Законопроекта, что журналист имеет право на доступ **к любой информации, находящейся в распоряжении государственных органов, должностных лиц и иных организаций** (а не только к официальным документам), **если она не является охраняемой законом тайной**. Справедливо уточнение о том, что такая информация предоставляется **бесплатно**, поскольку это имеет место «в связи с исполнением профессиональной деятельности» журналиста.

Мы однозначно поддерживаем гарантии, предусмотренные частью 2 статьи 24 Законопроекта о том, что «государственные органы, организации и должностные лица передают средствам массовой информации необходимые сведения и создают условия для ознакомления с документами». Вместе с тем механизм обеспечения такой гарантии отсутствует.

Информация по своей природе принадлежит обществу и государственные органы лишь являются ее хранителями. Высокий уровень ее открытости повышает уровень доверия общества к государственным органам и препятствует распространению коррупции среди чиновников. В связи с этим часть 1 статьи 24 Законопроекта гарантирует: «Каждый имеет право на получение точной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений и должностных лиц через средства массовой информации». Действительно, роль журналистов в реализации права граждан на доступ к информации очень велика, поскольку в их профессиональные обязанности входит ее сбор, поиск, получение и распространение. Организацией «Access Info Europe» и Союзом журналистов, пишущих о Восточной Европе, при поддержке Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ подготовлено специальное «Пособие по вопросам законного

получения информации»⁴⁰, на которое мы рекомендуем обратить внимание при доработке положений о доступе к информации для журналистов.

Мы приветствуем тот факт, что государственные органы и должностные лица обязаны предоставлять информацию не только по запросу редакции, но и в ответ на критические и аналитические материалы в СМИ, касающиеся их деятельности. Крайне важно, чтобы вышеуказанное положение Законопроекта действительно могло применяться на практике, поэтому **механизм обеспечения права на доступ к информации и исполнения обязанности реагирования на критику** рекомендуется доработать.

Часть 2 статьи 24 Законопроекта наделяет правом на получение информации от государственных органов, организаций и должностных лиц только СМИ, ограничивая тем самым **журналистов-фрилансеров**. В то время как в статье 28 Законопроекта («Права журналиста») говорится именно о **журналистском запросе** на получение информации в связи с исполнением профессиональной деятельности.

В целом Законопроект предусматривает три срока для предоставления информации после запроса или для ответа на критическую публикацию: 1) **безотлагательно** - предоставляется срочная информация, имеющая общественное значение, если запрашиваемые сведения не требуют дополнительного изучения (часть 3 статьи 24 Законопроекта), 2) **до трех рабочих дней после обращения или публикации** - в случае, если материалы публикации не требуют дополнительного изучения (часть 3 статьи 24 Законопроекта), 3) на критическую публикацию ответ дается **в течение двух недель после опубликования (выхода в эфир)**, если материалы СМИ требуют дополнительного изучения (часть 4 статьи 24 Законопроекта). Можно приветствовать тот факт, что максимальный срок для предоставления материалов в случае обращения СМИ - 3 дня, а в случае ответа на публикацию – две недели, поскольку оперативность и своевременность получения, а также распространения общественно важной информации играют важную роль в их профессиональной деятельности. Вместе с тем формулировку о «дополнительном изучении материалов» нельзя назвать удачной и, вероятно, она может использоваться в качестве законной причины для отсрочки в предоставлении информации.

Мы поддерживаем отсутствие требования об **обосновании необходимости** предоставления той или иной информации со стороны СМИ и рекомендуем прямо закрепить это важное положение в Законопроекте.

Вызывают вопросы положения **об отказе и задержке в предоставлении информации** (статья 25 Законопроекта), которые по сути способны нивелировать ключевые положения Законопроекта, касающиеся доступа к информации и обязанности реагировать на критику в СМИ.

Согласно части 1 статьи 25 Законопроекта, отказ в даче информации возможен только в том случае, когда информация содержит сведения, указанные в статье 9 настоящего Законопроекта. При этом перечень такой информации в указанной статье отсутствует, и мы рекомендуем предусмотреть **четкий, ясный и закрытый перечень информации с ограниченным доступом**. Важно, чтобы решение об ограничении доступа к той или иной информации принималось с учетом того, что ограничения соразмерны цели и

⁴⁰ 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>

необходимы в демократическом обществе. Рекомендуется предусмотреть обязанность предоставления журналистам документов в той части, в которой они не содержат секретную информацию.

Случаям, когда информация не является секретной, но ее предоставление в течение трех дней невозможно, посвящена часть 2 статьи 25 Законопроекта. И хотя в тексте устанавливается обязанность предоставлять уведомление об отсрочке/отказе в течение трех дней после получения письменного запроса, а в случае отсрочки - указывать срок предоставления информации, **отсутствие механизма для оспаривания отказов/отсрочки** может серьезно затруднить процесс получения информации по запросу.

В Законопроекте отсутствует требование о **максимальном сроке** для предоставления журналистам информации. Это может привести к тому, что информация будет предоставляться в годовой срок или даже еще больший. В этой связи еще раз обращаем внимание на тот очевидный факт, что журналисты заинтересованы в оперативном получении информации.

Согласно положению части 5 статьи 24 и части 3 статьи 25 Законопроекта представитель СМИ вправе обратиться в вышестоящий орган, должностному лицу, а также в суд в случае уклонения руководителей государственных органов и организаций от предоставления сведений, а также при отказе от дачи сведений. Вместе с тем мы полагаем, что для реализации механизма обжалования отказа в предоставлении информации целесообразно предусмотреть **справедливые гарантии и оперативный порядок обжалования**, включающий, в том числе, ответственность за неправомерную отсрочку в предоставлении информации. «Пособие по вопросам законного получения информации»⁴¹ помимо внутреннего (административного) и судебного обжалования отказа в предоставлении информации о деятельности государственных органов предлагает рассматривать дополнительные способы: в комиссию/комиссару по вопросам информации, являющиеся «специализированными органами, задача которых состоит в защите права общества на информацию»⁴² или Омбудсмену. Отметим, что эти органы действуют во многих странах региона ОБСЕ.

Рекомендации Представителя ОБСЕ по свободе СМИ, сформулированные в кратком изложении предварительных результатов исследования о доступе к информации в регионе ОБСЕ, указывают, что «для установления каждого отказа в предоставлении информации должен существовать соответствующий механизм»⁴³. Поэтому важно, чтобы в уведомлении об отсрочке/отказе указывались **конкретные причины**, по которой необходимая информация не может быть предоставлена СМИ вообще или в указанный срок. В противном случае при обжаловании отказа/отсрочки квалифицировать их правомерность будет невозможно. В целом отказ в предоставлении информации рекомендуется не считать правомерным, если **общественный интерес** имеет приоритет над сохранением информации в тайне.

Мы приветствуем наличие в Законопроекте положения о **конфиденциальности источника** информации (статья 27 Законопроекта), тем не менее, оно является не

⁴¹ 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>

⁴² Там же.

⁴³ Access to information by the media in the OSCE region: trends and recommendations. Summary of preliminary results of the survey. Vienna, 30 April 2007. (Доступ к информации средствами массовой информации в регионе ОБСЕ: тенденции и рекомендации. Краткое изложение предварительных результатов исследования) Перевод автора. С. 4.

обязанностью, а одним из важнейших **прав журналиста**. Мы также рекомендуем дополнить формулировку о том, что это право может быть ограничено только по решению суда следующим условием: «если это необходимо при расследовании тяжкого преступления или для защиты лица в уголовном судопроизводстве и при условии, что альтернативные меры раскрытия источника исчерпаны»⁴⁴.

Вызывает вопросы отсутствие положения о распространении сведений, полученных путем осуществления **скрытой записи**, которое, с одной стороны, может служить гарантией неприкосновенности частной жизни, а с другой, - способствовать распространению общественно важной информации, которая не может быть получена иным путем.

Вызывает вопросы тот факт, что **перечень обязанностей журналистов** (статья 29 Законопроекта) также был расширен по сравнению со статьей 32 действующего Закона. Кроме того, что этот перечень является открытым, важно отметить, что из текста действующего Закона были перенесены некоторые обязанности, которые рекомендуется отменить. Мы приветствуем норму о том, что журналист обязан руководствоваться редакционным уставом. Однако положение о том, что журналист обязан **«осуществлять программу деятельности СМИ, с которым он состоит в трудовых отношениях»**, рекомендуется устранить. В ситуации, когда программа в соответствии с частью 1 статьи 9 Законопроекта определяется учредителем, журналист становится зависимым в своей позиции от позиции учредителя, что может затруднить реализацию принципа профессиональной независимости редакции, декларированного в части 3 статьи 9 Законопроекта.

В целом мы рекомендуем существенно пересмотреть круг обязанностей журналиста. Например, **обязанность предъявлять удостоверение** либо иной документ, подтверждающий его принадлежность к СМИ, является правом журналиста. Такой незначительный факт, как отсутствие удостоверения журналиста “при себе”, не может приводить к нарушению им закона. Как уже неоднократно подчеркивалось в тексте настоящего Комментария, журналист пользуется правами и обязанностями в силу своего профессионального статуса, а не в силу наличия у него журналистского удостоверения.

Вызывает вопросы обязанность журналиста **«приводить в соответствие подготовленное интервью с его источником до выпуска в свет»**, которая может стать инструментом для злоупотребления свободой слова со стороны интервьюируемых лиц.

Кроме того, некоторые формулировки статьи 27 Законопроекта («Особые случаи неразглашения информации») также оставляют простор для трактовок. В частности, неясно положение о том, что «сведение, разглашенное по решению суда, можно использовать только **для достижения целей, указанных в решении суда**». Очевидно, что если та или иная информация содержится в судебном решении, она становится общедоступной для всех лиц, и не только для журналистов.

Крайне важными для осуществления профессиональной деятельности журналиста являются гарантии реализации **права на аккредитацию**, которой посвящена статья 30 Законопроекта, практически без изменений заимствованная из текста статьи 33

⁴⁴ См. Рекомендация (2000)7 Комитета министров Совета Европы относительно права журналистов не раскрывать свои источники информации. От 8 марта 2000 года. http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/rec2000-7.htm

действующего Закона. Формулировки об аккредитации журналистов **«по согласованию с государственными органами»**, о праве журналистов на ознакомление со стенограммами, протоколами и иными документами **«в установленном данной организацией порядке»** и правом на снятие копий **«при необходимости»** могут стать поводами для злоупотреблений в отношении журналистов со стороны аккредитующего органа. В то время как рекомендуется установить обязанность такого органа или организации своевременно извещать журналиста о проводимых мероприятиях, обеспечивать необходимыми материалами и способствовать осуществлению необходимых фото-, видеосъемки.

В целом отсутствие в Законопроекте **сроков для предоставления аккредитации, порядка ее предоставления и механизма обжалования отказа** может усложнить процесс аккредитации журналистов, в то время как согласно международным стандартам аккредитация используется для облегчения работы журналиста.

В этом контексте рекомендуем принять во внимание Специальный доклад Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ об аккредитации журналистов в регионе ОБСЕ, в котором указано:

«Аккредитация не должна быть причиной, на основании которой государственные органы принимают решение о том, разрешить или нет конкретному журналисту посещать публичное мероприятие и освещать его. Более того, нельзя использовать угрозу отзыва аккредитации на какое-то мероприятие в качестве средства контролирования содержания репортажей, содержащих критику»⁴⁵.

Международные стандарты в отношении аккредитации исходят из того, правила аккредитации журналистов основываются на принципе **плюрализма**. Конкретный смысл, который вкладывается в это понятие, означает беспристрастность в выборе аккредитуемых журналистов и предоставление равного доступа для всех журналистов, как лояльных по отношению к государственной власти, так и критически настроенных.

Мы приветствуем указание в статье 31 Законопроекта на то, что **международные нормы**, признанные Таджикистаном, также являются **основой для международного сотрудничества в области СМИ в Таджикистане**. И с этой позиции мы рекомендуем пересмотреть гарантии прав аккредитации **иностраных журналистов**. Поскольку все представленные нами рекомендации в отношении аккредитации в равной степени относятся и к деятельности иностранных журналистов.

Аккредитация и ее аннулирование для иностранных корреспондентов, согласно части 3 статьи 33 Законопроекта, проводится Министерством иностранных дел Республики Таджикистан в соответствии с установленными правилами. Такие правила содержатся в Положении «Об аккредитации корреспондентов средств массовой информации иностранных государств на территории Республики Таджикистан» (далее-Правила), утвержденном Постановлением Правительства Республики Таджикистан от «27» января 1995 г. N 108⁴⁶. К сожалению, мы не можем констатировать, что Правила соответствуют

⁴⁵ Специальный доклад Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: Аккредитация журналистики в районе ОБСЕ. Наблюдения и рекомендации. См. текст на рус. яз. <http://www.osce.org/node/22066>. С. 7.

⁴⁶ Положение «Об аккредитации корреспондентов средств массовой информации иностранных государств на территории Республики Таджикистан» (далее-Правила). Утверждено Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 27 января 1995 г. N 108. См. текст на русск. яз. на официальном сайте МИД Республики Таджикистан <http://www.mfa.tj/index.php?node=article&id=125>

международным стандартам об аккредитации. Они также не содержат механизмов, устанавливающих критерии и гарантии аккредитации. В частности, в отношении отказа в аккредитации со стороны МИД, Правила ссылаются на несоответствие требованиям статьи 12 действующего Закона, которую трудно применить к режиму аккредитации иностранных журналистов, поскольку она посвящена отказу в регистрации СМИ. Прекращение аккредитации, согласно п. 14 Правил, может быть осуществлено за нарушение части 3 статьи 33 действующего Закона (которая была исключена в редакции Закона от 10 мая 2002 года № 38), а также на основании статей 19 и 20 МПГПП. В этом контексте важно обратить внимание, что данные статьи не касаются вопросов аккредитации. Более того, международные документы исходят из того, что прекращение (аннулирование) аккредитации является крайней мерой.

В Специальном докладе Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ указывается, что: «Правительства должны облегчить работу журналистов, приняв процедуры, позволяющие журналистам работать в принимающей стране, включая своевременную выдачу виз»⁴⁷. И мы также рекомендуем отменить требование об аккредитации в МИД для тех иностранных журналистов, которые прибывают в страну на короткий период.

Положение части 2 статьи 32 Законопроекта, разрешающее создание представительств иностранных СМИ, а также международных информационных агентств «**по согласованию** с Министерством иностранных дел Республики Таджикистан» (далее - МИД) может трактоваться слишком широко. И хотя мы допускаем важную роль МИД в этом процессе, важно предусмотреть **механизм, гарантирующий создание представительств иностранных СМИ и международных информационных агентств**, с тем, чтобы исключить отказы в произвольном порядке.

Законопроект в части 3 статьи 30 устанавливает право иметь в зарубежных государствах своих корреспондентов для СМИ «с **разрешения уполномоченного государственного органа**», что также может стать почвой для злоупотреблений в отношении СМИ.

В этой связи мы еще раз хотели бы акцентировать внимание на базовом документе деятельности ОБСЕ - Заключительном акте СБСЕ, в соответствии с которым государства-участники поставили своей целью «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»⁴⁸.

Рекомендации:

- *Рекомендуется уточнить, что журналист имеет право на доступ к любой информации, находящейся на хранении или в распоряжении государственных органов, должностных лиц и иных организаций (а не только к официальным документам), если она не является охраняемой законом тайной. Рекомендуется предоставлять такую информацию бесплатно, поскольку это связано с исполнением профессиональной деятельности журналиста;*

⁴⁷ Специальный доклад Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: Аккредитация журналистики в районе ОБСЕ. Наблюдения и рекомендации. С. 7.

⁴⁸ Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хельсинки, 1 август 1975 года.

- *Рекомендуется не ограничивать право на доступ к информации СМИ и закрепить это право для всех журналистов;*
- *Важно доработать механизм оперативного получения журналистами информации в отношении запроса и критики в СМИ согласно вышеизложенным замечаниям. Рекомендуется установить механизм оперативного оспаривания отказов в предоставлении информации журналистам и неисполнения обязанности реагировать на критику. Важно ввести критерии неправомерного отказа и предусмотреть систему административных санкций;*
- *Защита источников информации – право, а не обязанность журналистов, которое рекомендуется скорректировать в соответствии с изложенными выше принципами;*
- *Важно предусмотреть возможность распространения сведений, полученных путем осуществления скрытой записи в соответствии с вышеуказанными рекомендациями;*
- *Рекомендуется пересмотреть круг обязанностей журналиста в соответствии с вышеизложенным, в том числе, изъять ограничения в отношении осуществления журналистами «программы деятельности СМИ», обязанности предъявлять удостоверение журналиста и согласовывать интервью с его источником;*
- *Важно предусмотреть реальный механизм обеспечения права на аккредитацию журналистов, в том числе, иностранных СМИ, включающий четкие критерии аккредитации, плюралистичные гарантии ее получения и установить возможность своевременно оспорить отказ.*

2.5. Ответственность за нарушение законодательства о СМИ

Мы однозначно приветствуем значительное **сокращение оснований наступления ответственности для журналистов и редакций СМИ**. В частности, мы поддерживаем, что в отличие от действующего Закона, текст Законопроекта не предусматривает ответственность за распространение сведений, порочащих честь и достоинство Президента (статья 34 Закона), а также за незаконную подготовку и распространение продукции СМИ (статья 37 Закона). Справедливо, что Законопроект не содержит таких форм ответственности, как прекращение или приостановление деятельности СМИ, признанных международными документами недопустимыми в демократическом обществе. Вместе с тем, сущность некоторых положений может быть истолкована неверно. Например, часть 4 статьи 10 Законопроекта устанавливает: «ликвидация средств массовой информации осуществляется в порядке, установленном законодательством Республики Таджикистан». Мы рекомендуем не применять правила прекращения юридических лиц к СМИ, в том числе в связи с тем, что правовой статус СМИ отличен от правового статуса юридического лица, как уже подчеркивалось нами выше.

Важно, что Законопроект в статье 34 устанавливает случаи **освобождения от ответственности для главного редактора и журналиста за распространение информации**. Вместе с тем мы рекомендуем дополнить перечень субъектов, освобождаемых от ответственности, включив в него **редакцию СМИ**. Также

неоправданно изъято из случаев освобождений от ответственности основание, посвященное **дословному воспроизведению официальным выступлений депутатов, а также официальных выступлений должностных лиц государственных органов, организаций и общественных объединений** (см. часть 3 статьи 35 Закона). Кроме того, с учетом логики Законопроекта, удаляющего существенное внимание вопросам доступа СМИ к информации и журналистскому запросу, мы рекомендуем закрепить освобождение от ответственности за **распространение сведений, содержащихся в ответе на запрос о предоставлении информации или в материале, представленном как ответ на критику в СМИ.**

Важно, что часть 3 статьи 2 декларирует ответственность для любых лиц, в том числе, официальных лиц государственных, коммерческих, политических и общественных структур за **ущемление свободы слова в любой форме**, включая такие формы, как вмешательство в профессиональную деятельность редакции средств массовой информации, незаконное приостановление или прекращение деятельности средств массовой информации. Рекомендуется учесть, что вмешательство может быть осуществлено и в деятельность **журналиста**, а не только редакции. В целом мы вынуждены отметить, что поскольку данная норма содержит отсылку к действующему законодательству, то в отсутствие реальных механизмов привлечения к ответственности за ущемление свободы слова, она способна стать декларативной.

Мы приветствуем сущность устремлений, выраженных в частях 3-4 статьи 17 относительно **воспрепятствования распространения продукции СМИ**, а также отказа от распространения информации по политическим мотивам, вместе с тем данные формулировки нуждаются в доработке с тем, чтобы обеспечить реализацию столь важных положений на практике. Мы поддерживаем положение о том, что изъятие тиража или его части не допускается иначе как на основании вступившего в законную силу решения суда (часть 3 статьи 17 Законопроекта). Тем не менее, в целом относительно воспрепятствования распространения продукции СМИ важно предусмотреть действенный механизм, включающий не только запрет на **изъятие журналистских материалов, но и на обыск редакционных помещений** без судебного ордера. Он может выдаваться судом только в случае абсолютной необходимости при расследовании тяжкого преступления или для защиты лица, обвиняемого в совершении преступления, и только в том случае, если аналогичные доказательства не могут быть получены другим путем.

Также стоит отметить, что невзирая на установленную в Законопроекте **обязанность реагирования на критику в СМИ**, в тексте отсутствует положение, позволяющее привлекать к ответственности лиц, не исполнивших эту обязанность.

Вызывает вопросы тот факт, что к **злоупотреблениям свободой слова** статья 6 Законопроекта относит слишком широкий круг действий, которые имеют разную степень общественной опасности. И хотя СМИ действительно традиционно руководствуются в своей деятельности принципами **объективности и точности информации**, нарушение этих принципов не может представлять злоупотребление свободой слова, как это вытекает из содержания комментируемой статьи. Кроме того, Законопроект вводит такие **расплывчатые** понятия как «**социальная вражда**» или «**пропаганда и реклама безнравственного и аморального образа жизни**», которые отсутствуют в действующем Законе и могут трактоваться слишком широко. Отнесение к злоупотреблениям свободой слова таких действий, как **публикация материалов следствия или предварительного**

расследования и предварительное разглашение результатов конкретных дел, также представляется нам чрезмерным.

Как злоупотребление свободой слова Законопроект также квалифицирует **призывы к совершению уголовного деяния**, а также **призывы к террористической и экстремистской деятельности**, которые, безусловно, представляют высокую общественную опасность. Вместе с тем положения, связанные с ними, важно детально проработать. В связи с чем Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ выразило в своем «Информационном листке» за 2012 год устремление противодействовать таким серьезным угрозам свободе выражения мнения, как попытки «органов власти классифицировать оскорбительные или критические высказывания и суждения как проявление «экстремизма» или «разжигания ненависти и вражды»⁴⁹.

В международных документах неоднократно выражалась мысль о том, что ответственность за **распространение сведений, содержащих государственный секрет или иную охраняемую законом тайну** (которое также отнесено Законопроектом к злоупотреблениям свободой слова) в первую очередь лежит на должностных лицах и гражданах, в обязанности которых входит защита такой тайны. В то время как журналисты или редакция, если они не давали конкретные обязательства о ее неразглашении и не были ознакомлены с такими сведениями в результате специально оформленной процедуры, зачастую не могут квалифицировать, являются ли распространяемые ими общественно значимые сведения государственной тайной или нет. Это важно учесть при доработке данного положения.

И хотя в целом положение о злоупотреблении свободой слова может быть направлено на защиту свободы выражения мнений и способно коррелироваться со статьей 20 МПГПП, его встраивание в Законопроект рекомендуется **детально проработать, как в отношении перечня нарушений и их формулировок, так и в отношении механизма установления ответственности и гарантий защиты.**

Рекомендации:

- *Рекомендуется не применять порядок ликвидации юридических лиц к СМИ. Прекращение СМИ является крайней формой, недопустимой в демократическом обществе;*
- *Рекомендуется дополнить статью о случаях освобождения от ответственности за распространение информации в соответствии с изложенными рекомендациями;*
- *Важно предусмотреть четкий механизм привлечения ответственности за вмешательство в профессиональную журналистскую деятельность, включающий систему санкций;*
- *Рекомендуется дополнить норму о воспрепятствования распространения продукции СМИ запретом на обыск редакционных помещений и сформировать механизм привлечения ответственности за ее нарушение, включающий систему санкций;*

⁴⁹ Информационный листок Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ «Почему свободные СМИ имеют большое значение», 2012. См. полный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/ru/fom/31231>

- *Важно предусмотреть четкий механизм привлечения ответственности за неисполнение обязанности реагировать на критику, включающий систему санкций;*
- *Важно 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;*
- *Рекомендуется установить, 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.*



Organization for Security and Co-operation in Europe

Office of the Representative on Freedom of the Media

**ANALYSIS OF THE PROGRAMME ON THE TRANSITION FROM ANALOGUE
TERRESTRIAL TELEVISION TO DIGITAL TERRESTRIAL TELEVISION IN
THE REPUBLIC OF MOLDOVA**

*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 2012

Analysis of the Programme on the Transition from Analogue Terrestrial Television to Digital Terrestrial Television in the Republic of Moldova

Recommendations

- The preparation of the Programme is a good step in the planning of digitalization and needs to be followed by an open discussion and a real possibility for interested parties to exchange their opinions and discuss all aspects of the Programme. The importance of timely changes to legislation must be stressed.
- The Programme is generally well written and based on research and statistics. However, its main problem is the unclear incentives for various stakeholders to bear the considerable costs incurred by the digital switchover. This should be considered more carefully and clearly outlined in the final document.
- Where the Programme discusses various options for practical arrangements, there is a need for the appropriate bodies to make such choices soon and offer clear suggestions on what to choose and why (rather than just enumerating possible choices).
- It is essential to take a citizen's perspective and concentrate on the actual accessibility of digital broadcasting to the audience, which includes the issue of the receiving equipment. The social aspects need to be considered; primarily the question of financial support to acquire decoders. There needs to be a clear and transparent plan on how the support can be given, to whom and based on what criteria. It is important that people are not cut off from broadcasting while, at the same time, the support should not be too burdensome for the state.
- It may be necessary to financially support broadcasters to ensure that plurality and diversity do not suffer if broadcasters are not able to pay for the transition. Such support must be proportional and non-discriminatory. The Programme does not deal with this issue.
- The costs of digitalization should not be unduly borne by citizens, so certain price controls or similar measures should be considered, at least for the transition period. If there are no incentives or realistic ways for different parties to cover costs, there is a risk these will be passed on to end users.
- The process for licensing should ensure that a diverse range of channels is available.
- The proper legal basis and regulatory oversight are needed to guard against possible competition restrictions, obligations for private parties to enter into agreements, and to regulate pricing and conditions of access to transmission facilities.
- The question of the legitimate expectations of existing broadcasters needs to be considered. This may need more careful formulation and extensive discussions with broadcasters.
- The Programme could additionally specify the importance of politically and financially independent public service broadcasting with high-quality and objective programming. Moldova should guarantee the fundamental role of public service media and make it universally accessible after the transition has been completed.

Executive Summary

Developing a digitalization plan is in line with the best international practices. The planned switchover date in Moldova, 17 June 2015, meets its international obligations, but only at the latest time possible, so the tight timetable must be strictly followed. Moldova opts for the MPEG -4 technology, which is appropriate. The Programme states that digitalization will lead to the development of a digital economy. The change-over process creates costs for all concerned and the development of this economy may take time and be problematic, so in the transition period state incentives may be needed. Such incentives are not properly reflected in the Programme. It is commendable that the need to create an attractive market is mentioned, as the market should primarily deal with providing digital programme content (with a role for the public service broadcaster), decoders and access to platforms as well as other digitalization issues. However, the market is likely to be imperfect and state measures may be needed to make it function.

The Programme refers to the statistics on the structure and characteristics of the population, as well as to the types of access to broadcasting and the number of households that will need special receiving devices. The penetration of cable and satellite is not very great so many people will need them and the financial support to provide them must be determined soon. The Programme contains detailed information about broadcast content providers, but it is weak on explaining how the digitalization will be able to make content more diverse and pluralistic. The planned gradual introduction of channel allocations is good but allocations for regional areas appear to limit the current number of regional broadcasters. It is not explained if and how this will be dealt with to avoid negative consequences.

The Programme is not clear on how broadcasters will be able to carry the costs of the switch-over. Especially for small regional broadcasters this will be a challenge. The reference to broadcasters' own funds and no extra cost for the state may be overly optimistic. Sharing of infrastructure and similar measures will most likely not be sufficient to reduce expenses. Determining the price of network use is essential and regulatory oversight is also needed. Market players should be free to operate to the maximum extent, but the regulator must step in to ensure that a fair result is obtained.

Various entities affected by digitalization are highlighted: content providers, network operators, retail companies; and audiences. The separation between content providers and transmission facility providers (multiplex operators) is important: If they are part of the same legal entity, separation of financial issues, including accounting matters, is essential and must be legislatively mandated. The cost of creating and operating a multiplex, as well as other costs for broadcasters, may be significant. This shows the need for support or incentives. The objective to minimize the costs is mentioned along with the need to let market players enter into voluntary agreements on how infrastructure is used, with compulsory measures imposed as a last resort. However, it is unclear whether such initiatives will be sufficient.

There is no general need to amend all communications legislation because of the digitalization but, at the same time, existing laws and licensing systems must fit the new situation. Legislative changes must be made in a timely and orderly fashion and regulatory authorities must have the proper legal authority upon which to base licensing decisions, as well as the requirements for infrastructure-sharing, spectrum management and other issues.

Introduction

As the Representative on Freedom of the Media points out in the Foreword to the OSCE Guide to Digital Switchover (Vienna, 2010)* *“If carried out properly, the digital switchover can safeguard human rights, including freedom of the media and access to information. If all parties involved in the process co-operate, including broadcasters, producers, resellers and consumer associations, the result is a media landscape that protects plurality of opinion and freedom of expression.”* In addition to pointing out the potential benefits of digitalization, this statement includes several important points, such as the need to carry out the process properly and the need for co-operation of all concerned parties.

One of the risks of digitalization is that it may, due to the costs and complexity of the process, lead to monopolization and a reduction in the number of broadcasters instead of increased plurality and diversity, especially in the transitional phase.

Broadcast policy and digitalization are recognized as part of general economic, social and industrial policies of the country, according to the Programme on the Transition from Analogue Terrestrial Television to Digital Terrestrial Television [in the Republic of Moldova] (hereinafter “the Programme”). This is the correct approach and should be commended. Digitalization should not be viewed in isolation if the benefits of this new technology are to be fully used.

This analysis generally but not totally follows the structure of the Programme and is based on the English translation of it, provided by the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media. The laws mentioned in the Programme have not been analyzed separately. Recommendations are made and passages where there may be need for more clarity are pointed out. Many of the suggestions should be helpful in the implementation of the Programme, rather than just analyzing the details.

General Provisions

One important step in digitalization as pointed out by OSCE and by the Council of Europe is that there has to be a proper plan. The analyzed document meets this requirement.

It is correctly pointed out in the Programme that the obligation to switch over to digital is an international obligation, thus there is no choice of whether the change should happen or not, but how to effectuate the change. The possibilities provided by the new technology and respect for customer needs are mentioned. Digitalization will lead to improvements for all, but the transition may be complicated. The date, 17 June 2015, meets international obligations and is, hopefully, realistic. It is better to select a realistic date than one that cannot be adhered to. However, the date latest possible under the international obligations, which means that the timetable is strict, which is not ideal. Certain hurriedness may be expected.

* <http://www.osce.org/fom/73720> (English); <http://www.osce.org/node/73721> (Russian)

The Programme expresses the presumption that the digitalization will lead to the development of a digital economy, which is noteworthy. This is indeed to be hoped for but, at the same time, it must be admitted that the change-over process entails costs for all concerned and the development of a digital economy may thus take time and be problematic. It is essential to point this out that in a transitional period various state incentives are needed to get the digital economy started. These incentives can be state aid, concessions and so on. Since digital terrestrial television as a channel for interactive administrative services, it is important to monitor the penetration of the new medium because it can be a channel for essential services.

It is positive that the Programme and the decision accompanying it specifically mention the market and the need to create an attractive market. Indeed, it should primarily be the market that deals with the provision of digital programme content (with an important role maintained for public service broadcasting). The market also should dictate distribution of decoders, access to platforms for broadcasters as well as all other elements of digitalization. At the same time, it must be recalled that the market is imperfect and may not be able to provide everything at a reasonable price. The need for state intervention should be limited in time.

Competition laws need to be taken into consideration when designing any intervention in the market. However, this does not mean that competition laws prevent support to broadcasters. There are many current examples of support in the form of state aid or other measures. Such measures are examined under competition legislation and there are a number of cases from the European Union on the issue. These cases show that under best European standards the proportional and non-discriminatory nature support is essential.

The Programme contains statistics as a basis for considerations on how many people will need special receiving devices. As penetration of cable and satellite is not very deep and many people will need new devices. The Programme correctly points out the importance of considering the structure and characteristics of the population as well as types of access to broadcasting. From this basis, correct suppositions must be made and followed up on. It will be necessary for most households to get new television receivers – 95 percent according to the report. The cost for these devices may be prohibitive in a predominantly low-income country. This is one of the main challenges of digitalization, as this new technology should not limit access to broadcasting. Cable, satellite and similar technologies had a penetration of 22.5 percent in 2011, which means that more than three-quarters of the population need new equipment. Moldova is not a wealthy country and it can be assumed that many people will not be able to afford the cost of new equipment without assistance. As mentioned in the Action Plan, planning for assistance is important and should begin very soon. It is known from other countries that it is not easy to decide how and to whom assistance should be given as regular considerations of social security support and similar may not be appropriate.

Broadcast content providers

The Programme contains detailed information about broadcast content providers, their coverage area, ownership and other information. There are currently only four national stations, 14 regional stations and 17 licences have been awarded to local stations. Apart from the public

service broadcaster, TRM, content is mainly focused on entertainment and contains a large proportion of rebroadcasting of content from neighbouring states. Specialized channels have problems breaking into the market. It is positive that the plan is based on information about the current situation, but problematic that it does not explain how digitalization will be able to help to make content more diverse and pluralistic. The Programme states that investments into broadcast networks have substantially increased recently, but it does not state what these investments were used for, in particular, if they were allocated to preparations for digitalisation.

The plan is to have seven free-to-air channels on the first multiplex. This represents an increase of the existing number of nationwide channels and can be regarded as an improvement. It is important that there is an improvement so that the benefit is felt. The way to select the channels varies between countries – it may be done by the state, by the regulator in different processes or by the multiplex operator according to market principles. Some regulatory intervention in the beginning may be necessary to ensure a diverse selection. There needs to be an objective and non-discriminatory manner in which to do this. The issue is connected with the need for broadcasters to be able to carry costs and the question of dealing with existing licensees.

One essential element of the Programme is how broadcasters will be able to carry the costs for the digital switch-over. This is not addressed in the Programme. Especially for small, regional broadcasters this will be an important challenge. Reference to using their own funds without state aid appears to be overly optimistic. Sharing of infrastructure and other such measures will most likely not be enough to cover extra expenses. There is always a danger with digitalization that some broadcasters are not able to afford the switch and, as a result, plurality and diversity are actually reduced at least during the transition. The fact that the number of regional channels will be reduced, according to the Programme, illustrates this risk. The number of national channels will be increased so there are various possibilities to ensure plurality and diversity and a positive situation for both audience and broadcasters, but in the current Programme it is not set forth if and how such positive effects will be achieved.

The Programme states that it is a problem that only two digital terrestrial television transmitters are being tested by the main owner of broadcast transmission facilities. The urgency and importance of an upgrade and change of transmission systems is well recognized in the Programme, so what is needed now is to act rapidly and decisively to deal with the issues identified.

Technical Issues

This analysis does not analyse technical solutions, so only a few general comments are made on this matter. Moldova opts for the MPEG-4 technology, which is appropriate. Only the very early digitalizing nations opted for MPEG-2. MPEG-2 is not compatible with MPEG-4 whereas the other way around they are compatible. There is thus no reason to now use less advanced technologies and at the same time there is no reason use even more advanced technology since it will be more expensive. Also, there are many benefits from using the same

technology as that is used in other countries. This permits a larger market for decoders and other equipment.

The Programme appropriately points out the different groups affected by digitalization, such as content providers, network operators, retail companies and, of course, the audience. The Programme correctly sets out different possible models for co-operation between the affected partners but apparently without making a choice or pointing out what is most likely to be the selected model. As time is short, it will be necessary to quickly involve all concerned partners in deciding exactly how to proceed. The choice is up to every country ; even among EU Member countries there is no required model and the choice depends on, for example, what the organizational situation for analogue broadcasting transmission was already in the country (separate transmission companies or broadcasters owning facilities). However (as the Programme correctly states), the separation between content providers and transmission facility providers (multiplex operators) is important, so if they are part of the same legal entity, laws requiring a separation of business activities, including accounting matters, is essential and legislation must require this.

The fact that there is a transmission company that serves different broadcasters may be a positive thing as the digital landscape is such that content providers normally do not own their infrastructure. This can facilitate the management of the new structure. The fact that infrastructure needs to be modernized is correctly pointed out in the Programme and it stipulates that the infrastructure company will be charged with creating the first multiplex. The Programme says that it should *“take over and transmit in transparent economic and non-discriminating manner the national public TV stations, as well as the existing private providers of television and multimedia services with a significant coverage and audience index”*. The key words here are “take over”. However this is done, it must take into consideration legitimate expectations and any property rights of the broadcast stations (public or private). It is possible that the wording refers to providing a service only but, in any case, the process must be transparent and non-discriminatory as stressed in the Programme.

The cost of creating a multiplex and for using it and other costs may add up to significant sums of money, which underlines the point made about the possible need for support or some other incentives. One positive aspect of the Programme is that it insists on the need to use existing infrastructure and to encourage exchange and sharing of facilities. Indeed, such co-location and sharing may be made compulsory, but should in that case follow only after consultations and after the parties have had the chance to agree on terms among themselves and the regulator stepping in only as a last resort. In the Specific Programme Objectives, the objective to minimize costs is mentioned as well as the important principle to primarily let market players enter into voluntary agreements on how infrastructure is used, with compulsory measures imposed as a last resort. But it is less clear if such initiatives will be sufficient.

The price of network use is essential and here regulatory oversight is needed. The words in the English translation of the programme, that it should be “regulated strictly by relevant Government authorities,” can have a double meaning, but it is presumed here that the phrase refers to the need for a proper and effective regulatory oversight rather than for detailed and strict content of the regulations. Market players should be able to decide matters as much as possible, but the regulator must step in to ensure that a fair result is obtained. As it is mentioned in the

Programme that the legislation is harmonized with the EU Directive 2002/21/EC, it should be possible to safely presume that the words indeed refer to proper regulatory oversight of market players as reflected in that Directive.

The importance of the retail companies providing the equipment is pointed out. Interoperability and standard setting is generally according to best European practice to be made by the market, with minimal interference by regulators. Only if the market does not function in this respect it may be needed to intervene since interoperability is essential for the choice of users. A large market (because the standards are the same in other countries) makes it more attractive for companies and should help ensure that decoders of different prices are available on the market, so that most people can afford them without special support. This has worked quite well in many of the European states that have digitalized.

Regulatory framework

There is no need to change broadcasting and communications legislation in general because of digitalization, but it is very important to ensure that the existing laws fit the new situation. The Programme highlights a current licensing system that is not well suited to digital broadcasting. Changes to the law must be made in a timely and orderly fashion to coincide with decisions on digitalization. The urgency and importance of regulatory changes are highlighted in the Programme and this can only be underlined: Changes that permit digitalization must be prepared and passed into law very soon. The regulatory authorities must have the proper legal basis for licensing decisions in the digital environment as well as for infrastructure sharing, spectrum management and other issues.

The author of this analysis has on various occasions analysed Moldovan broadcast legislation and one of the issues pointed out was the importance of a coherent system where applicants do not have to apply to multiple bodies for permits. Here no analysis of the legislation referred to in the Programme is made, but the same general comment can be made: It is important that the various bodies involved have a coherent and well-functioning system for co-operation so that applicants do go through overly bureaucratic procedures. The necessary regulatory changes caused by digitalization can be an opportunity to improve the regulatory system, but it is important to note that such improvements are not automatic and digitalization should not be seen as a way to deal with other possible problems in the broadcast field. Other reforms should continue as well. In digital broadcasting, the licences for transmission and for content provision are separate. However, close co-operation between different regulatory bodies (in countries that do not have converged regulators) remains essential.

The Digital Plan and the Digital Dividend

The digital dividend, a possibility to fit much more content into the frequency spectrum for uses other than broadcasting, is one of the key benefits of digitalization. To explain this should be an important part of any public campaign because it helps people to understand why digitalization is beneficial.

The planned gradual introduction of the channel allocations is good. However, as mentioned above, the number of allocations for regional areas appears to limit the current number of broadcasters. It is not explained if and how this is intended to be dealt with to avoid the negative consequences of existing broadcasters losing their possibility to broadcast. Also, in this part of the plan, some statements are made on various possibilities in case different solutions are chosen (if DVB-T2 is implemented immediately) but without saying how and when such choice should be made. With the tight timetable, everyone concerned needs to have the parameters very soon.

Where the Programme mentions the use of available spectrum (a digital dividend) for broadband especially in rural areas, it is not clear if the text refers to the EU decision on this or if this has been decided also for in Moldova. Such use is good and may be very useful but it needs to be seen in the context of the Moldovan situation, where demand for such access may differ from many EU countries. The use of the digital dividend and balancing different uses of spectrum should be appropriate for the country, with a forward-looking but, at the same time, realistic perspective.

Problem Identification and Specific Programme Objectives

The SWOT analysis in the Programme is useful and highlights possible weaknesses and threats. The possible limited capacity of government and certain groups to do what is needed for real access and the possible low interest from potential investors are seen as serious issues that are considered from a practical standpoint. It appears that although they are highlighted in the SWOT analysis, consequences are not drawn from this.

The enhancement of plurality and quality is mentioned (point 3 of the problem identification). These are important goals and the diversity is important and not just a multitude of channels. There is no automatic result that digitalization leads to new broadcasters and new content, even if this is the desired longer-term result. It is important not to be overly optimistic about the interest of market players alone in providing the kind of valuable content that is desirable, especially given high costs during the initial phase. One important point: There should not be overly high expectations on what can be achieved by regulation. The possibilities to demand certain content through regulation are limited in a society with freedom of expression and free media. Broadcasters can be required to have some types of programming (like news or children's programmes) to obtain a licence and the composition of free-to-air platforms can require varied content, but there still have to be broadcasters that are able, interested and available to provide content and the main decisions on content must be made by broadcasters.

As mentioned above, it is essential to take the public's perspective into account and concentrate on real, actual accessibility to digital broadcasting for individuals, which includes the issue of receiving equipment. Point 6 in the problem identification is important. The social aspects of accessibility to broadcasting need to be considered, primarily the question of financial support for set-top boxes. There needs to be a clear plan on how the support can be given, to whom and based on what criteria. The system must be transparent. It is important that

people are not cut off from broadcasting while, at the same time, the financial contribution cannot be too expensive for the state, which means that it needs to be carefully balanced. This will be done by a working group (mentioned above and in the Action Plan), which is good, but the work must start without delay.

In the list of specific programme objectives the same problem as mentioned elsewhere, of vague language (“establish ways” etc.), occurs. As time is short, solutions must soon be found. This is not criticism of the content of the Programme, but an important indicator on how it must be acted upon. Also the reference to market demand may be a bit worrying, as the markets for digital technologies tend to take time to develop. In almost all countries the initial uptake has been disappointing and the market may in fact not work until later, meaning there is a need to consider incentives to “kick-start” the market.

For infrastructure and equipment, although the government in a democratic market economy should not interfere directly with industry or prescribe prices, it can have a dialogue with the industry to see what possibilities there are to lower equipment prices. Technical specifications and standards should, to the extent possible, be adopted internationally to ensure the greatest possible interconnectivity and possibility for goods to move freely in an international market. Standards should be industry-led as much as possible. It is important not to lock the system into standards when there is technological development, but to be flexible and open to interoperability between standards. This can best be achieved by the industry itself.

People with special needs are mentioned in the Programme, but without any detail of how the improvement will be made and how it will affect them.

Actions to be Undertaken

The list of actions is generally good and makes it easy to get an overview of the Programme. The weaknesses are the same as those mentioned previously. What still lacks is a plan for how to encourage various parties, especially private broadcasters, to invest in digitalization. There are different examples from around Europe mentioned in The OSCE Guide to Digital Switchover. These include significant cuts in operating licence fees paid by commercial television companies. In many countries, including Finland and Austria, the television licence fee paid by households was increased and the income to a large extent was to be handled by the public service broadcaster. Other countries, such as Ireland and Switzerland, turned down requests by public service broadcasters for such increases. The principle of not letting the end-user cover too much of the costs must be kept in mind, as well as the general economic situation of the country and the population.

Many countries have given some form of support to broadcasters, for example Italy, Sweden and Germany (Berlin). The support of these countries has been the subject of scrutiny by the EU competition authorities for possible abuse of competition rules. The European competition organs (the Commission and the Court of Justice) have found that support to private undertakings for digitalization may be permissible, but must be carefully weighed against considerations of proportionality, non-discrimination and real need for the

support. If the aid is properly given, it may prove useful and help to create the desired market as well as maintain plurality and diversity.

Annuling licences is another issue to be highlighted in the Action Plan. In this process, legitimate expectations must be considered, especially if licences were given for a long time, while at the same time it must be possible for development to continue. One common solution is to allow broadcasters to broadcast digitally in the first multiplex composition. This appears to be what is intended in Moldova, according to point 3.6 of the Action Plan. If this is not possible, other ways to mitigate possible damage must be sought. If there will be room for the existing channels and some new ones, the problems may not be major. But a number of circumstances may jeopardize this: The broadcasters may not be able to afford the transition; there may not be room for all of them or there may not be room for anything else, in which case the audience will legitimately question to use of the process.

The plan of action concentrates on many different regulatory measures needed. This is good, but at the same time there is a limit to what can be obtained by regulation, as the parties concerned must be able to perform the roles expected of them.

Implementation Stages and Deadlines

The date of the switch-over should be realistic, but it needs to consider the date set by the ITU while ensuring that there is near universal penetration before the switch-off. At the same time, parallel transmission is expensive and the time for this should be minimized. As mentioned, the timetable is and has to be very strict, as the proposed change-over date is the latest date possible under ITU rules.

The idea of a tender for selecting channels is good, as is the idea of competitive bidding. The emphasis on transparent, economic and non-discriminatory conditions is also positive. The public service broadcaster is provided with the must-carry possibility, in line with best European practice. Another positive point in the Action Plan (that could have been the subject of more attention in the Programme) is the idea of associations for regional and local broadcasters. It is however not clear if and how this can be made an obligation.

Expected Results, Monitoring and Assessment Procedures

The risk with digitalization is that high costs means that there will in fact be fewer broadcasters and thus less diversity and plurality. It is important that no one owner monopolizes the market. Broadcasters that cater to special interests or regional and local broadcasters may need to be supported in a transitory phase.

A weakness with the Programme is that it appears to underestimate costs and overestimate possibilities to cover these through resources other than the state budget. Although it is a commendable approach to primarily rely on the market, the market may for quite a while be

imperfect and not able to carry the costs. Some more detail on how money will be found is needed very soon. Public-private partnerships, preferential loans and other subsidies (under state-aid rules), the use of foreign funding (grants or investments) and other measures may all be considered, but this is a bigger task than what the Programme appears to presume. There may be regulatory consequences of whatever solution is found, such as competition law aspects or issues of rules for ownership of broadcasters (regarding foreign ownership or concentrations).

The costs calculated may underestimate the work where there may be an indirect increase of costs even in areas where no expenses as such are foreseen. Reduction or abolishment of the licence fee (as suggested, 1.1) is a common measure to encourage transition, but it cannot be forgotten that it means a reduction of income for the state, at a time when there are extra expenses. If costs should be carried by broadcasters or house owners (like 3.6), incentives as well as the real possibilities for them to carry costs need attention. Otherwise there is a risk that only a few, large broadcasters can afford the process and that some housing areas would not undertake the necessary work. There is a risk of a vicious cycle: Broadcasters cannot afford to digitalize and pay for access to multiplexes, multiplex owners make no money and cannot make the investments they are supposed to.

As for the system for monitoring and periodic comparisons, this is good and it is important to ensure that such systems are properly implemented.

**Bosnia and Herzegovina: Legislative Framework on the
Communications Regulatory Agency**

This analysis has been prepared by Barbora Bukovska, Senior Director for Law and Policy with ARTICLE 19 and commissioned by the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media

September 2012

Executive summary

In January 2012, Barbora Bukovska, Senior Director for Law and Policy with ARTICLE 19 analysed the legal framework pertaining to the Communications Regulatory Agency of Bosnia and Herzegovina (“the Agency”). The Agency is a convergent regulator of Bosnia and Herzegovina, operating at the national level. Specifically, the analysis focuses on the independence of the Agency in terms of its operations, composition and finances and the overall compliance of the respective legislation with international standards on freedom of expression.

International and European standards on freedom of expression set a number of requirements through which the independence of the regulatory bodies should be achieved. These include explicit legislative guarantees of political, operational and financial independence and institutional autonomy of the regulator, a participatory and transparent appointment process for its governance and managerial structures, the ability to employ its own qualified staff, and sufficient mandate and power of the regulator, as well as its public accountability and adequate funding. These standards are used to review the independence of the Agency and its structures.

This analysis concludes that although the independence of the Agency is proclaimed in the text of the Communication Law and there are many positive aspects elaborating on this issue, specific guarantees of such independence are lacking through other provisions. The analysis also makes a number of recommendations on how these shortcomings of the legislation should be amended.

Summary of recommendations

ARTICLE 19 recommends the Government of Bosnia and Herzegovina to consider the following:

- The Legislation should stipulate the budgetary authority of the Agency in order to allow for independent financial operations.
- The appointment process for the governance and management structures of the Agency should be free from any political and economic interference. The Communication Law should explicitly prohibit the Council of Ministers from such interference when finalizing the council membership nominations;
- The Communication Law should stipulate that the Director General is appointed by the Parliament, based on a specific nomination and selection procedure. Alternatively, the Law should, through an explicit set of provisions on the selection of nominees, prevent a situation where the Government can interfere with the selection by not acting on nominations.
- The Communication Law should be amended to provide that the membership in the Council of the Agency should be representative of the society as a whole and refer to the Law on Prevention of Discrimination as applicable in the nomination and appointment process.
- The Communication Law should include provisions on transparency of both nominations and appointments of the governance and management structures of the Agency.
- The Communication Law should provide possibility of public participation in the nomination process for the members of the Council and the Director General of the Agency.
- The accountability mechanism of the Agency can be strengthened through an

obligation to submit the Agency's annual reports to the Parliamentary Assembly including an obligation to publish detailed financial reports and audited accounts directly in the Communication Law. The Communication Law should also mandate that the annual reports of the Agency shall be widely disseminated to the public.

- In order to avoid any problems in interpretations of the current provisions, the Communication Law should stipulate that the membership in the governance and management structures of the Agency is incompatible with having significant direct or indirect commercial interests in telecommunications or broadcasting.
- The Communication Law should explicitly stipulate that the dismissal of members of the Council or the Director General prior to the completion of their mandate should be a subject of judicial review.
- Membership should be excluded and dismissal from the mandate should be permitted for the Director General and for those members of the Council who have been convicted, after due process in accordance with internationally accepted legal principles, of a violent crime, and/or a crime of dishonesty unless five years have passed since the sentence was discharged.
- The Communication Law should clearly set the rules for reimbursement and payments of the members of the Council of the Agency and should stipulate that the members are prohibited from receiving any other funds in connection with their functions as members of the Council.
- The provisions of the Law on Salaries and the Law on Ministries that undermine the financial autonomy of the Communication Law should be abolished.
- The Law on Ministries should exclude the Communications Regulatory Agency from its scope, particularly from the category of a budgetary institution.
- The Communication Law should stipulate that the Agency staff is excluded from the category of civil servants; while ensuring simultaneously the budgetary independence of the Agency.
- The financial independence of the Agency should be provided through a set of safeguards pertaining to the Agency's budget in order to shield it from interference by the Council of Ministers. Namely, the Communication Law and the Law on Financing the Institutions of Bosnia and Herzegovina and other legislation should provide that the Government cannot limit the budget approved by the Council below a certain limit or percentage.

Table of Contents

Executive summary.....2

Table of Contents.....4

Introduction.....5

International Standards on Broadcasting Regulatory Bodies.....7

Analysis of the Legal Framework on Broadcasting Regulator of BiH.....11

Guarantee of Independence of the Agency.....11

Remit and Responsibility.....11

Accountability.....12

Budgetary independence.....13

Membership.....14

 a. Nomination and appointment of the members of the Agency’s bodies.....14

 b. Rules of incompatibility.....17

 c. Terms of office.....18

 d. Manner of termination of office18

 e. Payment and reimbursement of the members of the Agency and the staff.....19

Funding.....21

Introduction

This brief provides the assessment of whether the current legislative framework of Bosnia and Herzegovina (“BiH”) related to the Communications Regulatory Agency (“Agency”), the broadcast regulator of BiH, meets international standards on freedom of expression. In particular, the brief focuses on the political, operational and financial independence and institutional autonomy of the broadcast regulator in terms of its financing system, rules related to staff and the payment and remuneration scheme, nomination and appointment procedures to the Council of the Agency (“Council”) and its General Director.

ARTICLE 19 has extensive experience in both analysing broadcasting laws and regulations around the world, including a relevant standard setting work. Specifically in BiH, in 2002, we analysed a draft of the Law on the Public Broadcasting System of Bosnia and Herzegovina. We welcome an opportunity to follow up on this initiative that took place almost a decade ago and hope that this brief will provide an impetus to legislators and other stakeholders to improve the legal framework on broadcasting regulation in the country.

This brief is based on the legislation¹ on the Agency as set by the Law on Communications of Bosnia and Herzegovina, published in Official Gazette of BiH under No. 31/03, adopted on 2 September 2003, As Subsequently Amended, in accordance with the Constitution of BiH (“Communication Law”). It is also based on the review of three related laws:

- The Law on Ministries and Other Bodies of Administration of Bosnia and Herzegovina, No. 5/03, adopted on 13 February 2003, As Subsequently Amended. This Law provides rules for establishing the Ministries as well as specific administrative organizations and institutions of BiH;
- The Law on Financing the Institutions of Bosnia and Herzegovina, No. 61/04, adopted on 2 December 2004, As Subsequently Amended. This law regulates the preparation, adoption, execution, accountancy, reporting and supervision of the budgetary institutions of BiH; and
- The Law on Salaries and Compensations in the Institutions of Bosnia and Herzegovina, No. 50/08, adopted on 7 June 2008, As Subsequently Amended.

ARTICLE 19 notes that alongside with this brief, we have also reviewed the legislative framework on broadcasting from the perspective of its coherence, links and discrepancies as well as analysed the role of the Agency in appointing the public service broadcasters boards.²

¹ ARTICLE 19 reviewed English translations of these laws, as provided to us by the OSCE. ARTICLE 19 takes no responsibility for the accuracy of these translations or for comments based on mistaken or misleading translation.

² Hence, in preparation of this brief, ARTICLE 19 also reviewed the following laws:

- Law on the Public Broadcasting System of Bosnia and Herzegovina, No. 78/05, adopted on 5 October 2005, As Subsequently Amended. The Law that establishes the Public Service Broadcasting System, its structure, governance, financing, management, and other responsibilities;
- Law on the Radio and Television of Republika Srpska, No. 49/06, As Subsequently Amended. The Law regulates the Public Broadcasting Service of Republika Srpska;
- Statute of the Radio and Television of Bosnia and Herzegovina, No. 104/06;
- Law on Public Broadcasting Service of the Federation of Bosnia and Herzegovina, No. 48/08. The Law regulates the Public Broadcasting Service of the Federation of BiH (hereinafter “RTV BiH”).

Any concerns on these and other issues related to possible incompatibility of the BiH legislation with international law are therefore disregarded for the purposes of this analysis.

This analysis is based upon international and European standards regarding freedom of expression binding on BiH. The brief also refers to a key document, developed by ARTICLE 19 and international experts in this subject area. Namely, it makes references to Access to the Airwaves: Principles on Freedom of Expression and Broadcast Regulation (“the ARTICLE 19 Principles”),³ a set of guidelines developed on the basis of international practice, comparative constitutional law and best practice in countries around the world. Although this document is not binding on BiH, it provides good evidence of generally accepted understandings of the nature and scope of the right to freedom of expression and broadcasting.

The conclusion made in this analysis is that although the independence of the Communications Regulatory Agency is proclaimed in the text of the Communication Law and there are many positive aspects elaborating on this independence, the guarantees of such independence are lacking through other provisions of the Law and other legislation. Namely, the Communication Law should also ensure transparency of the process of nominations and appointments of the Agency’s bodies. It is also suggested that the provisions on appointment of the governance and managerial structures of the Agency should be clarified to avoid any possibility for interference and the public participation in the process of the nomination of these functions should be improved. The rules on incompatibility for the members of the governance and managerial structures should also be improved and judicial review of dismissal decisions should be explicitly provided for. Further changes are needed in terms of the financial independence and budgetary autonomy of the Agency – both in terms of its budgetary rules and the payment and remuneration scheme of the appointed members and staff. It is also proposed that the accountability mechanism should be strengthened both in terms of the Agency’s reporting to the Parliament and in terms of the requirement of publishing detailed financial report.

The analysis is divided into two parts. The first part sets out the applicable international standards in this area that the Government of BiH is obliged to implement in its domestic legislation. The subsequent part examines the respective legislation in the light of these standards and provides recommendations on how the legislation should be amended or revised. The structure of the sub-chapters is based on the framework set in various international standards, and does not indicate that the more important and pressing issues are dealt with first. The priority of addressing the problems and shortcomings of the legislation on the Agency should be, therefore, viewed in the light of all recommendations and analysis made in this brief.

ARTICLE 19 also received a copy of the previous law governing the Public Broadcasting Service of BiH (the Law No. 92/05), adopted in 2005 and amended in 2006 and 2010 (No. 32/10); and took its provisions to consideration from the perspective of the legislative history of the subject area.

³ ARTICLE 19, Access to Airwaves, London, March 2002; available at <http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/accessairwaves.pdf>.

International Standards on Broadcasting Regulatory Bodies

The Universal Declaration of Human Rights (“UDHR”),⁴ generally regarded to be the flagship statement of international human rights and considered by many to be binding on all States as a matter of customary international law, guarantees the right to freedom of expression at Article 19, in the following terms:

Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes the right to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers.

The International Covenant on Civil and Political Rights (“ICCPR”),⁵ ratified by BiH in 1993, imposes legally binding obligations on States Parties to respect a number of the human rights set out in the UDHR. Article 19 of the ICCPR guarantees the right to freedom of opinion and expression in terms very similar to those found at Article 19 of the UDHR. Guarantees of freedom of expression are also found in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“European Convention”)⁶, ratified by Bosnia and Herzegovina on 12 July 2002.

The guarantee of freedom of expression applies with particular force to the media, including the broadcast media and public service broadcasters. The European Court of Human Rights has referred to “the pre-eminent role of the press in a State governed by the rule of law”⁷ and has recognised that the press plays a vital role of ‘public watchdog’.⁸ The UN Human Rights Committee has stressed the importance of free media to the political process:

[T]he free communication of information and ideas about public and political issues between citizens, candidates and elected representatives is essential. This implies a free press and other media able to comment on public issues without censorship or restraint and to inform public opinion.⁹

The Government of BiH is also bound by specific broadcast standards that are contained in recommendations and declarations by the Council of Europe. The latter are designed to serve as guidance for broadcast regulators and legislators and ensure that freedom of expression and media freedom are protected in the broadcasting field.

The need for independence of broadcasting regulatory bodies and their protection against political or commercial interference was specifically stressed in the 2003 Joint Declaration of the UN Special Rapporteur on Freedom of Expression, the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression and the OSCE Representative on Freedom of the Media. The Joint Declaration specifically stipulates that:

⁴ UN General Assembly Resolution 217A(III), 10 December 1948.

⁵ UN General Assembly Resolution 2200A(XXI) of 16 December 1966, in force 23 March 1976.

⁶ Adopted 4 November 1950, in force 3 September 1953.

⁷ *Thorgeir Thorgeirson v. Iceland*, 25 June 1992, Application No. 13778/88, 14 EHRR 843, para. 63

⁸ *Ibid.*

⁹ UN Human Rights Committee General Comment No. 25, issued 12 July 1996.

All public authorities which exercise formal regulatory powers over the media should be protected against interference, particularly of a political or economic nature, including by an appointments process for members which is transparent, allows for public input and is not controlled by any particular political party.¹⁰

In the Council of Europe, the key recommendation in this regard is the Council of Europe's Recommendation Rec(2000)23, on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector ("Recommendation Rec(2000)23")¹¹ and its Explanatory Memorandum;¹² and the Declaration of the Committee of Ministers on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector.¹³ Although the Recommendation and the Declaration do not have a binding legal force, they are important from the point of their interpretation of the meaning of Article 10 of the European Convention.

Both documents stress out that the regulatory authorities have to be protected from all forms of political and economic interference; the underlying principle being the fact that independence of regulatory agencies is interlinked with the independence of broadcasters and of media as such. They also emphasize that broadcasting regulators must be equipped with expert knowledge in order to fulfil their functions properly.

They stipulate that broadcasting regulatory bodies and supervisory bodies of public service broadcasters should be established in a manner that minimises the risk of interference in their operations – for example, through an open appointments process designed to promote pluralism, and which includes guarantees against dismissal and rules on conflict of interest. The Recommendation Rec (2000) 23 specifically provides:

3. The rules governing regulatory authorities for the broadcasting sector, especially their membership, are a key element of their independence. Therefore, they should be defined so as to protect them against any interference, in particular by political forces or economic interests.
4. For this purpose, specific rules should be defined as regards incompatibilities in order to avoid that:
 - regulatory authorities are under the influence of political power;

¹⁰ 2003 Joint Declaration on regulation of the media, restrictions on journalists and investigating corruption; available at <http://www.article19.org/data/files/pdfs/igo-documents/three-mandates-dec-2003.pdf>.

¹¹ Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation (2000) 23 of the Committee of Ministers to the member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector, adopted by the Committee of Ministers on 20 December 2000, at the 735th meeting of the Ministers' Deputies; available at http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec%282000%29023&expmem_EN.asp.

a. ¹² Explanatory Memorandum to Recommendation No. Rec(2000)23 of the Committee of Ministers to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector; available at <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=ExpRec%2800%2923&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>.

¹³ Declaration of the Committee of Ministers on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector, adopted by the Committee of Ministers on 26 March 2008 at the 1022nd meeting of the Ministers' Deputies; available at <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Decl%2826.03.2008%29&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>.

- members of regulatory authorities exercise functions or hold interests in enterprises or other organizations in the media or related sectors, which might lead to a conflict of interest in connection with membership of the regulatory authority.
5. Furthermore, the rules should guarantee that the members of these authorities:
 - are appointed in a democratic and transparent manner;
 - may not receive any mandate or take any instructions from any person or body;
 - do not make any statement or undertake any action which may prejudice the independence of their functions and do not take any advantage of them.
 6. Finally, precise rules should be defined as regards the possibility to dismiss members of regulatory authorities so as to avoid that dismissal may be used as a means of political pressure.
 7. In particular, dismissal should only be possible in case of non-respect of the rules of incompatibility with which they must comply or incapacity to exercise their functions fully noted, without prejudice to the possibility for the person concerned to appeal to the courts against the dismissal. Furthermore, dismissal on the grounds of an offence connected or not with their functions should only be possible in serious instances clearly defined by law, subject to a final sentence by court.

Other standards relevant to the media, including the independence of the broadcast regulators, were adopted under the auspices of UNESCO. In Europe, the Declaration of Sofia provides a number of declaratory principles on media regulation, including the following,

If supervisory regulatory broadcasting authorities are established, they must be fully independent of government.¹⁴

While not possessing legal binding force, this declaration sets out important principles and has been endorsed by UNESCO's General Conference, lending it considerable political weight.

Additionally, ARTICLE 19 Principles set up the following principles for the broadcast regulatory bodies:

Principle 10: Independence

All public bodies which exercise powers in the areas of broadcast and/or telecommunications regulation, including bodies which receive complaints from the public, should be protected against interference, particularly of a political or commercial nature. The legal status of these bodies should be clearly defined in law.

Their institutional autonomy and independence should be guaranteed and protected by law, including in the following ways:

- specifically and explicitly in the legislation which establishes the body and, if possible, also in the constitution;

¹⁴ Declaration of Sofia; adopted on 13 September 1997; available at http://www.unesco.org/webworld/fed/temp/communicatn_democracy/sofia_de.htm.

- by a clear legislative statement of overall broadcast policy, as well as of the powers and responsibilities of the regulatory body;
- through the rules relating to membership;
- by formal accountability to the public through a multi-party body; and
- in funding arrangements¹⁵

ARTICLE 19 Principles further stipulate that safeguards for the independence of regulatory bodies also include:

- an explicit provision in the legislation that regulatory bodies are independent and the interference with their activities and members is prohibited;¹⁶
- a clear stipulation in the law of the policy objectives underpinning broadcast regulation;¹⁷
- setting out status and mandate of the members of the regulatory bodies including the manner of nomination and appointment of the members;¹⁸
- rules of incompatibility;¹⁹
- terms of office;²⁰
- the manner of termination of office;²¹
- payment and reimbursement of the members;²²
- a clear formulation of the remit and responsibility of regulatory bodies;²³
- detailed rules of accountability of regulatory bodies;²⁴
- a guarantee that all decisions of regulatory bodies affecting individuals are subject to judicial review;²⁵
- regulation of a funding scheme which ensures adequate funding in view of the mandate of the regulatory bodies.²⁶

The legal framework on the broadcasting regulator of BiH, the Communications Regulatory Agency is examined for the compliance with these principles in the next chapter.

¹⁵ ARTICLE 19 Principles, supra note 3.

¹⁶ Ibid, Principle 11.

¹⁷ Ibid, Principle 12.

¹⁸ Ibid, Principle 13.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

²² Ibid.

²³ ARTICLE 19 Principles, supra note 3, Principle 14.

²⁴ Ibid, Principle 15.

²⁵ Ibid, Principle 16.

²⁶ Ibid, Principle 17.

Analysis of the Legal Framework on Broadcasting Regulator of BiH Guarantee of Independence of the Agency

Overview

The Constitution of BiH, adopted on 1 Dec 1995, does not contain any provisions on the Agency and does not provide for its independence. However, the independence of the Agency is stated in Article 36 para 1 of the Communication Law which stipulates that “the Agency is functionally independent and non-profit making institution.” Article 36 para 3 prohibits the Council of Ministers, individual Ministers and any other person from “interfering in the decision making of the Agency in individual cases.”

It is also noted that under Article 2 para 2 of the Constitution of BiH, the rights and freedoms set forth in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and its Protocols shall apply directly in Bosnia and Herzegovina. The European Convention and its Protocols have priority over all other law; hence, when the domestic law conflicts with the European Convention, the Convention prevails.

Analysis

The international standards on broadcast regulators mandate that these bodies should enjoy operational and administrative autonomy which shall be respected at all times. There is no particular wording prescribed as for this, however, explicitly stipulated guarantees of independence are recommended.

A positive feature of the Communication Law is a fact that it specifically declares “functional independence” of the Agency and prohibits the Government, its members and other individuals from interfering in the decision making. ARTICLE 19 notes that the formulation of the Communication Law could be more explicit; e.g. it could elaborate that functional independence means an independence in financial, operational and administrative matters and there should be no interference in individual cases as well as in the policy and regulations overall. Further, it would be useful to proclaim the independence from not just political, but from other powerful interests in the society as well as from the interests of the media it regulates.

Despite the declaration of functional independence, this independence is compromised by the provisions of the Law on Financing the Institutions of BiH, which makes the Agency a “budget institution” under the Law (Article 2 para 1 letter n). This aspect is addressed in more detail in the subsequent sections of this analysis.

However, the respective provisions of the Communication Law are overall satisfactory in their declaratory nature of the Agency’s independence. ARTICLE 19 makes no recommendations as for the change of respective provisions.

Remit and Responsibility

Overview

Article 3 of the Communication Law stipulates the responsibilities of the Agency (as well as the Council of Ministers) in the field of communications, with the Agency being responsible for the regulation of broadcasting and telecommunications networks and services and planning, coordinating, allocating and assigning the use of the radio frequency spectrum.

Subsequent provisions of the Communication Law further establish the regulatory principles in detail, including the licensing processes.

Analysis

International standards require that regulatory bodies have their powers and responsibilities clearly set in the legislation.

These requirements are reflected in the provisions of the Communication Law that does not allow for assigning or limiting these powers. It is therefore assumed that any changes have to be adopted through legislative amendments.

ARTICLE 19 has no recommendations regarding these provisions.

Accountability

Overview

Article 44 of the Communication Law requires the Agency to produce a financial and activity report on annual basis that has to be submitted to the Council of Ministers. Upon its consideration, the Council of Ministers shall publish the report within four months after the end of each financial year.

Analysis

Public accountability is an important indicator of the broadcasting regulator's independence. The Recommendation Rec(2000)23 specifically states that regulatory authorities should be accountable to the public for their activities, and should, for example, publish regular or ad hoc reports relevant to their work or the exercise of their missions. Through its Principles, ARTICLE 19 recommends that such accountability to public should be ensured through a multi-party body, such as the legislature or a committee, rather than a government or a minister. ARTICLE 19 also recommends that detailed annual reports on activities and budgets, including audited accounts of regulatory bodies, are published and widely disseminated.

Provisions of the Communication Law meet these recommendations only partially. ARTICLE 19 welcomes the fact that the Agency is obliged to produce an annual report. However, we note that this report is submitted to the Government (the Council of Ministers) rather than a multi-party body such as the Parliament (the Parliamentary Assembly of BiH). There is no obligation stipulated for the Government to lay the annual report before the Parliament. Further benefits of submitting the report to the Parliament would be that the elected representatives (not only the executive, that presupposes the majority in the Parliament) could request the Agency to provide further information on its policy decisions and actions. Possible hearings or presentation of the annual report in the Parliament would mean a higher accountability to the public. Equally, matter of dissemination of the annual report to public is not further explained.

Although the Law does not contain any provisions on the publication of reports on audited accounts, since the Agency is a budget institution under the Law on Financing the State Institutions, the financing audit is conducted by the Office for Auditing of Financial Operations of Institutions of Bosnia and Herzegovina on annual basis, in accordance with applicable Law on Auditing (Article 22 para 4 of the Law on Financing the State Institutions). The audit is conducted within 90 days after submission of annual reports of the Agency, prior to submission of the Annual report on budget execution by the Ministry of Finance and

Treasury. The Law on Financing the State Institutions also sets further requirements for this audit and stipulates that the report on annual audit on budget executions (including the one of the Agency) must be adopted by the Parliamentary Assembly of BiH before approving and adopting a new budget. For the sake of clarity, and in order to highlight the importance of the accountability and transparency of the Agency, it would be useful to stipulate the provisions on financial audit directly in the Law.

Recommendations:

- The accountability mechanism for the Agency should be strengthened based on ARTICLE 19's recommendations.

Budgetary independence

Overview

As noted above, the Communication Law stipulates a functional independence of the Agency.

Further regulation on the budgetary operations is, however, set in the Law on Financing of the State Institutions which specifies the way in which the Agency shall set up its budget and the provisions for the budget execution. Article 12 of the Law on Financing of the State Institutions stipulates that the Ministry of Finance is responsible for the budget execution of budget institutions, including the Agency. This includes preparation of plans for cash flows and determination of plans for allocation of available budget funds of the Agency for a given period. The Ministry of Finance and Treasury also authorizes financial commitments and spending on a quarterly or other basis. The Agency is also obliged to prepare and submit proposals for its operational budget to the Ministry on a monthly basis. The Ministry subsequently informs the Agency about the approved operating budgets. Under the proscribed accounting system, the Agency then issues requests for payments and budget transactions that are processed by the Ministry.

Analysis

The status of the budget institution, with a close oversight and control of the Ministry of Finance over the execution of the budget compromises the financial independence and budgetary autonomy of the Agency. Under the current provisions, the Agency falls under the same regime as any governmental administration and is unable to execute its budget or to finance its operations without the threat of interference or undue delay.

It is therefore recommended to ensure the independence and budgetary autonomy of the Agency also through an exemption from the Law on Financing State Institutions.

Recommendations:

- The Communication Law should explicitly stipulate the budgetary authority of the Agency in order to allow for independent financial operations.
- In order to avoid any doubts as for the financial independence, the legislator should consider regulating all budgetary and financial issues related to the Agency in the Communication Law rather than disperse it in various pieces of the legislations. These issues should include the provisions on the budget and its review, including the annual audit and publication of audited accounts, determination of salaries of the Agency personal and other issues.

Membership

- a. Nomination and appointment of the members of the Agency's bodies

Overview

Under Article 36 para 2 of the Communication Law, the bodies of the Agency are the Council of the Agency (the Council) and the Director General. Article 39 para 2 states that the Council shall consist of seven members.

Article 36 para 4 of the Communication Law stipulates that equal representation of “both sexes should be promoted in the selection and appointment of members of the Council of the Agency.” It also states that the Agency bodies shall, in general, reflect equal gender representation.

Under Article 39 para 2, the members of the Council are nominated by the Council of Ministers from the list of candidates submitted by the Council in a double number to the number of available posts. In preparation of the list of candidates, the Agency is, again, required to ensure gender equality, by ensuring equal gender representation on the list of candidates.

The members are then appointed by the Parliamentary Assembly of BiH, within thirty days after the submission of the nominations. The Communication Law also specifies the procedure should the Parliamentary Assembly reject the nominations from the Council.

Article 39 para 2 further states that members of the Council shall be appointed in their personal capacity as individuals with exceptional legal, economic, technical or other relevant expertise or experience in the fields of telecommunications and/or broadcasting.

Under Article 40 para 1 of the Communication Law, the Director General is nominated by the Council and is approved by the Council of Ministers within 30 days after submission of the nomination. The references are made to the requirement to ensure gender equality within the Council. Under Article 40 para 2, the nomination of the Director General should result from a public competition. Applicants for the position are required to have relevant experience in the fields of telecommunications and/or broadcasting as well as proven management skills. The Communication Law does envisage a procedure in case the Council of Ministers rejects the list of candidates provided by the Agency.

Analysis

As noted in the section on international standards, the independence of the broadcasting regulatory bodies should be also secured through open, democratic and transparent appointment process. Hence, the appointment of members and management structures of the regulator should be undertaken in a manner that is open and transparent.

Specific system for appointing members of the broadcasting regulatory bodies varies in different countries; however, the international standards require that this process is free from political interference and economic interests. Its appointment process should not be controlled completely by the ruling party as this could lead to the appointments being purely political rather than in the public interest. It is also recommended that such process should

have some elements of public participation, for example through hosting public hearings or through allowing the public to nominate suitable candidates.

Importantly, the governance and management structures of the broadcasting regulatory bodies should be reasonably representative of society as whole.

ARTICLE 19 notes that the provisions of the Communication Law only partially meet these requirements. In particular, ARTICLE 19 observes the following issues.

The appointment of both the Council and the Director General is not completely immune from political pressures. As for the members of the Council, it appears that the Government (the Council of Ministers) takes an ultimate selection of those who shall be nominated to the post by the Parliament. Although the Parliamentary Assembly can reject these nominations and process can be returned to the original list of nominees, we believe that such possibility of political interference should be limited.

The Government has also ultimate decision in the appointments of the Director General. Here we observe that the Communication Law does not clearly specify the procedure in case the Government rejects the nominee of the Council. Therefore, it is possible that the Government does not automatically appoint the nominee for the post of Director General within 30 days of the submission. As has been the case in the past, the provisions of Article 40 para 1 have been applied in a way that the Government simply rejected the nomination leaving the status of the Director General and the legality of his decision in limbo for several years. This is an unacceptable state of affairs and creates an opportunity for paralyzing the Agency, for political interference and possibilities of delay in the appointment process.

In order to overcome the confusion of the implementation of the Communication Law and also to minimize political influence, it is recommended that the appointment of the Director General is carried out by Parliament. We note that the Bosnian legislators could extrapolate such procedure from the one propose by ARTICLE 19 in the Model Law on Public Service Broadcasting: those who receive two thirds of the vote shall be elected.²⁷ Similarly, the Model Law suggests such procedure for the the position of a managing director (Article 12 of the Principles).

Based on this model, it is proposed that the Communication Law stipulates an obligation of the Parliament to carry out the election of the candidates for the post within 30 days of the nominations' submission. The candidate who receives two-thirds of the votes cast should be appointed. Alternatively, the Law should stipulate that in order to appoint a nominee within 30 days, the Government should ensure the appointment through secret voting and the candidate with the majority of votes cast should be appointed. The Law should also explicitly stipulate under which conditions the Government could reject the nomination list in its entirety and specify the appointments in the second round within explicit time limit.

ARTICLE 19 appreciates that the Communication Law requires a respect for **gender equality and parity in the governance and managerial structures** of the Agency. However, we note that these should also represent the society as whole since the role of the regulatory bodies

²⁷ See Model Public Service Broadcasting Law, Article 6 para 1; available at <http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/modelpsblaw.pdf>.

should be to represent a public interest at all times. Explicit guarantee against any discrimination in the nominations (on other grounds than only gender) would, thus, be preferable. This could be done by reference to the antidiscrimination legislation (the Law on Prohibition of Discrimination No. 405/09 of 23 July 2009). The Communication Law should explicitly stipulate that the provisions of this legislation also apply to the appointments of governance and management structures of the Agency.

ARTICLE 19 also notes that the Communication Law does not provide for a process of public participation in the nomination procedure of members of the Council. The Law only stipulates that the list of nominations is produced by the Council; however the Law does not mention how this list is compiled. Since public participation helps to secure democratic legitimacy of the broadcast regulator, ARTICLE 19 recommends that professional and civil society organisations should have an opportunity to actively participate in the nomination process.

Also, the Communication Law is entirely silent on the **transparency of the nomination and appointment process** of both the members of the Council as well as the Director General. We assume that since the Parliamentary Assembly appoints the members of the Council, this is done within the regular functioning of the Parliament and that the upcoming voting and the results are made available to the public. The process of nominations, however, lacks any transparency; e.g. there are no mentions that such list should be made public within a certain timeframe or at all. In the light of what has been said previously about the lack of public participation, this obscurity does not seem to be conducive of transparent governance. The process of the appointment of the General Director is similarly obfuscated since no guarantees for openness are provided in the Communication Law. Under the current framework, it might appear that the appointment of the Director General can simply be announced to the public after the whole process has been completed.

Recommendations:

- The appointment process for the governance and management structures of the Agency should be free from any political and economic interference. The Communication Law should prohibit the Council of Ministers from such interference when finalizing the nominations for the Council members to the Parliamentary Assembly.
- The Communication Law should stipulate that the Director General is appointed by the Parliament, based on specific nomination of the Council of the Agency and with the candidate who receives two-thirds of the votes in the secret ballot being selected. The Communication Law should further specify the process in case no candidate receives required number of votes in the first vote and process for returning the nominations list to the Council for re-nomination. Alternatively, the Law should, through an explicit set of provisions on the selection of nominees, prevent a situation when the Government can interfere with the selection by not acting on nominations.
- The Communication Law should be amended to provide that the membership in the Council of the Agency should be representative of the society as a whole and refer to the Law on Prevention of Discrimination as applicable in the nomination and appointment process.
- The Communication Law should include provisions on transparency in both the nomination and appointment of the governance and management structures of the Agency.

- The Communication Law should also provide a possibility for public participation in the nomination process for the members of the Council and the Director General of the Agency.

b. Rules of incompatibility

Overview

As noted above, Article 39 para 2 of the Communication Law states that the members of the Council are to be appointed solely in their personal capacity. According to Article 39 para 3, officials in legislative or executive functions at any level of Government or members of political party organs are excluded from the membership of the Council. Under Article 40 para 3, the same provisions are provided for the nominations of the Director General.

According to Article 39 para 4, members of the Council must declare any interest in a telecommunications operator or a broadcaster and shall recuse themselves in cases that present a conflict of interest. Similarly, under Article 40 para 4, the Director General is prohibited from having any financial relations with a telecommunications operator or a broadcaster.

Analysis

International standards require that the membership of the broadcasting regulatory governance consists of people with proven expertise and suitably qualified to provide the regulator with the necessary knowledge to effectively regulate the various industries. They should also be required to be independent from government, political parties and the regulated industry so that independence of the body is not questioned. A member of an independent regulator may not be an employee of government or public service, an official of a political party or an employee of a broadcasting or telecommunications company. The members should also be persons with integrity that can be relied on and trusted. Therefore those that have been convicted of a serious crime may not serve in governance bodies of the regulator.

These requirements appear to be sufficiently met by the provisions of the Communication Law, although they could be explicit in terms of other interests than political, e.g. financial interests. Here, we note that the Article 39 para 4 of the Communication Law stipulates an obligation of a Council member to declare a conflict of interest and recuse himself/herself in such cases; and Article 42 para 1 states a conflict of interest (as defined in the Code of Ethics) as grounds for dismissal prior to the termination of the mandate. We assume that this is to be interpreted that any financial interest presents an automatic disqualification from membership in the Council and is not limited to a requirement to declare a conflict of interest by the Council member when voting on a specific matter. For the sake of clarity, it would be useful to specifically state that those holding positions in, receiving payments from or having directly or indirectly significant financial interest in telecommunications or broadcasting should not be appointed as members of the Council.

Recommendations:

- In order to avoid any ambiguity in the interpretation, the Communication Law should stipulate that the membership in the governance and management structures of the Agency is incompatible with having significant direct or indirect interests in telecommunications or broadcasting.

c. Terms of office

Overview

Both the members of the Council and the General Director's term in the office shall be 4 years and they can be re-appointed only once (Article 39 para 2 and Article 40 para 1 respectively).

Analysis

International standards require that members of the broadcasting regulatory bodies are appointed for a fixed term. This requirement is met in the Communication Law. ARTICLE 19 has no recommendation on this matter.

d. Manner of termination of office

Overview

The provisions for the dismissal of the members of the Council are set in Article 42 of the Communication Law. The sole authority to dismiss the members of the Council prior to the completion of their mandate lies with the Parliamentary Assembly of BiH. The Council of Ministers can dismiss the Director General.

The dismissal prior to termination of the mandate is permitted only in specific circumstances, namely

- i. illness rendering the individual incapable of performing his/her duties;
- ii. conviction of a crime punishable by imprisonment; iii) conflict of interest, as defined in the Agency's Code of Ethics, including specific circumstances of a member of his/her household;
- iii. resignation;
- iv. failure to perform his/her duties – for the members of the Council this is to be understood as the failure to participate in three or more successive meetings and for the Director General it is to be understood as a failure to perform his/her duties as stipulated in the Law or in his/her Contract of Employment.

Analysis

International standards stipulate that the dismissal of the members of the governance and managerial structures of the regulator should be vested in the appointing body, should be subject to judicial review and should be permitted only in specific circumstances.

ARTICLE 19 observes that these conditions are largely met by the provisions of the Communication Law that allows the dismissal only by the appointing bodies (the Parliament Assembly for the members of the Council and by the Government for the Director General). The conditions for the dismissal are also satisfactory as those are limited to incapability to perform the duties due to illness or conflict of interest or violation of the code of ethics.

We have two observations as for the dismissal:

- The Communication Law is silent of **the possibility of a judicial review** of the dismissal of the members of the Council and the Director General. We note that judicial review should serve as an important guarantee against possible arbitrariness of such decisions.

- The possibility of dismissal based on the conviction of a crime “punishable by imprisonment” (in Article 42 para 1 b) appears to be significantly disproportionate. It is commendable that the Communication Law wishes to ensure that the members of the Council and the Director General are persons with integrity. However, possibility of dismissal based on any crime, despite of its nature, does not seem to be an assurance of such integrity; for example, it can include dismissal for negligent conduct. We note that the Recommendation Rec(2000)23 specifically states that dismissal of Council members or the Director General on the grounds of an offence connected or not with their functions should only be possible in serious instances, we recommend that this possibility should be limited to being convicted after due process in accordance with internationally accepted legal principles, of a violent crime, and/or a crime of dishonesty unless five years has passed since the sentence was discharged, as recommended by ARTICLE 19 Principles.

Recommendations:

- The Communication Law should explicitly stipulate that the dismissal of members of the Council and the Director General prior to the completion of their mandate should be a subject of judicial review.
- Membership should be excluded and dismissal from the mandate should be permitted for those members of the Council and the Director General who have been convicted, after due process in accordance with internationally accepted legal principles, of a violent crime, and/or a crime of dishonesty unless five years has passed since the sentence was discharged.

e. Payment and reimbursement of the members of the Agency and the staff

Overview

Article 43 provides that the Agency should employ officers and staff for efficient performance of its functions. The staff should be recruited on the basis of professional merits and skills; requirement of ensuring gender equality in recruitment is specifically stipulated. Under Article 43, the Council shall also determine which positions fall under the scope of the Law on Civil Service under general principles of this Law.

The Communication Law contains no provisions on the remuneration of the members of the Council or of the Director General. Provisions on salary payments for appointed persons to institutions of BiH are stipulated in the Law on Salaries and Compensations in the Institutions of BiH. This Law does not explicitly mention any payments to members of the Council, however, the salary grades for “elected and appointed” persons are provided in Article 10 of the Law. Article 21 of the Law on Salaries also explicitly stipulates a salary grade and coefficient for the “Director of Communications Regulatory Agency” in Article 21 of the Law.

As for the salaries of the staff, the Communication Law stipulates that the pay structure for staff salaries should be established by the Council; however, these should be “harmonised” with the salary structure of the civil service institutions of BiH.

Analysis

In its Principles, ARTICLE 19 recommends that rules on payment and reimbursement of members should be set out clearly in law in a manner that does not allow for discretion in relation to individual members. Members should be prohibited from receiving any funds, other than those provided for by law.

Broadcasting regulators should also be allowed to employ qualified staff that shall perform the duties the regulator is tasked with. Similar to the governance bodies, the personnel of broadcasting regulators should be independent from the government, political parties and the telecommunications and broadcasting industry.

The provisions on the remuneration of the Agency's personnel in the Communication Law do not meet these requirements and also seem to contradict its own provisions on "functional independence."

ARTICLE 19 makes especially the following observations:

- The Communication Law makes no mention on how the members of the Council of the Agency are remunerated for their service in the Agency, if at all. The Communication Law is silent on this matter. At the same time, the Law on Salaries provides salary grades and coefficients for "appointed persons" in the institutions of BiH, hence, it is assumed that some remuneration is possible under this Law.
- The grade and coefficient for the salary of the Director General is specifically set in the Law of Salaries and Compensations. These provisions appear to compromise the functional independence of the Agency since they indicate that the position is a part of the governmental structures from the point of finances.
- ARTICLE 19 has not had an opportunity to review the Law on Civil Service in relation to the personnel of the Agency. Revision of this Law is necessary to determine whether there is a conflict with the functional independence of the Agency under such Law.

Mindful that discretion in relation to salaries creates tension and opportunities for influence, we consider that this regime is problematic from the standpoint of the broadcast regulator's independence. It is recommended that the rules relating to payment and reimbursement of members of the broadcast regulator are clearly specified in the law.

Moreover, it is recommended that the Communication Law stipulates that the personnel of the Agency are excluded from the category of civil servants. Such exclusion and possibility to set the remuneration scheme would also help to recruit more qualified staff and avoid a situation where individual ministries second civil servants to the Agency. All these provisions should be made in respect to making the Agency independent in the financial area and would require amendments to the Law on Financing of the State Institutions accordingly.

Recommendations:

- The Communication Law should clearly set the rules for reimbursement and payments of the members of the Council. The Law should stipulate that members are prohibited from receiving any funds other than those connected with their functions

as members of the Council.

- The provisions of the Law on Salaries and the Law on Ministries that undermine the independence of the Agency and its staff should be amended. The legislation should ensure that the Agency and its staff are exempted from the provisions of this Law, including the provisions on staff remunerations.
- The Communication Law should stipulate that the Agency staff are excluded from the category of civil servants; while ensuring simultaneously the budgetary independence of the Agency.

Funding

Overview

Funding of the broadcasting regulatory body is an important indicator of its independence. Under Article 44 of the Communication Law, the budget of the Agency relates “directly to the Council of Ministers’ sector policies.” For each fiscal year, the Director General submits the budget, as adopted by the Council, to the Council of Ministers for approval.

The Agency is funded from the recurrent technical license fees payable by telecommunications operators and broadcasters, as well as from grants and donations that have to be in conformity with general principles of the law. If grants or donations are received for specific tasks or projects which are in the public interest, these must be accounted for separately and should not be included in the regular budget. Under Article 44 para 3, fines collected by the Agency through the performance of its right to apply enforcement measures, and levies invoiced as directed by the Council of Ministers shall be remitted to the Council of Ministers for inclusion in the budget of the institutions of BiH.

Analysis

As noted above, under international law, independent funding has been recognised as being fundamental and key to the overall independence of broadcast regulators. In this regard, the Council of Europe Recommendation states:

Arrangements for the funding of regulatory authorities - another key element in their independence – should be specified in law in accordance with a clearly defined plan, with reference to the estimated cost of the regulatory authorities’ activities, so as to allow them to carry out their functions fully and independently.²⁸

ARTICLE 19 Principles also require that funding decisions should be clearly set by law and should not depend on ad hoc decision making; they should also be transparent and be made only after consultation with the regulator.

In the light of these requirements, ARTICLE 19 observes that financial independence and budgetary autonomy of the Agency is insufficiently provided for in the Communication Law. Moreover, it is compromised by the Law on Ministries and the Law on Salaries. The Communication Law contains no provisions stipulating on what basis the Council of Minister can review, amend or reduce the budget of the Agency. Lack of such provisions allows the

²⁸ Recommendation Rec(2000)23, Section 9.

Government to make significant reductions or cuts without justifications and in an arbitrary manner.

ARTICLE 19 notes that such provisions might be contained in other legislation that has not been reviewed for the purposes of this analysis. However, in order to prevent any interference with the budgetary independence of the Agency through financial control, the Communication Law should explicitly stipulate if, when and how the Council of Ministers can amend the approved budget.

Recommendations:

- The financial independence of the Agency should be provided through a set of safeguards pertaining to the Agency's budget in order to shield it from interference by the Council of Ministers. Namely, the Communication Law and the Law on Financing the Institutions of Bosnia and Herzegovina and other legislation should provide that the Government cannot limit the budget approved by the Council below a certain limit or percentage.

**ANALYSIS OF THE LAWS PERTAINING TO THE PUBLIC SERVICE
BROADCASTING SYSTEM OF BOSNIA AND HERZEGOVINA**

*This analysis has been prepared by Boyko Boev, Senior Legal Officer at ARTICLE
19 and commissioned by the
Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media*

September 2012

Executive Summary

The public service broadcasting system of Bosnia and Herzegovina consists of three public broadcasters: the countrywide Radio and Television of Bosnia and Herzegovina (BHRT), and two entity public broadcasters – Radio and Television of Federation of Bosnia and Herzegovina (RTV FBiH) and Radio and Television of Republic Srpska (RTRS). Laws adopted by three parliaments – the national parliament and the parliaments of the two entities – regulate public service media in Bosnia and Herzegovina. The legal framework is very complex because the regulation of each broadcaster is provided in its own special law as well as in the Law on Public Broadcasting System (Law on PB System). Although some provisions in the laws of individual public service broadcasters and in the so-called System Law, the Law on PB System are identical, a careful reading and interpretation of both laws is still necessary as some provisions are in conflict with one another.

Although the regulation of public service remit in Bosnia and Herzegovina is in line with some of the relevant media standards in Europe, the public broadcasters are not obliged to be factors for integration of all individuals and communities in the country, to serve as forums for pluralistic public discussions and to be promoters of broader democratic participation or produce innovative content.

The laws pertaining to the public service broadcasting system of Bosnia and Herzegovina include some of the safeguards for the independence and editorial autonomy, set out in Council of Europe Recommendation no. R (96) 10. However, in contrast to the latter, they do not prohibit censorship and a priori control of the activities of public service broadcasters and the taking of any instructions whatsoever from individuals and bodies outside the public service broadcasting system. The safeguards against conflict of interest are also weak.

Similar to other countries, national and entity parliaments in Bosnia and Herzegovina play a key role in the appointment and dismissal of members of the boards of governors of public service broadcasters. Candidates for the boards of RTRS and BHRT are nominated by the independent Communications Regulatory Agency (CRA). This safeguard against politicisation does not exist with respect to the board of governors of the RTV FBiH whose members are nominated by a parliamentary commission and not by the CRA. Another matter of concern is the powers of the National Assembly of Republika Srpska to reject without any reason the candidates nominated by the CRA. Likewise it is problematic that the Parliament of the Federation is given powers to collectively dismiss the Board of Governors of the RTV FBiH. Furthermore the laws pertaining to the public broadcasting system do not provide safeguards against arbitrary and politically motivated dismissal of member of the boards of governors and director generals of public broadcasters such as the requirement to provide reasons for dismissals and the right to appeal the latter in court.

The laws pertaining to the public service broadcasting system include requirements for public accountability of public broadcasters. However, it is questionable whether listeners and viewers could hold public service broadcasters accountable for their operation in view of the

low prominence which the laws of individual public broadcasters give to their public service remit. Moreover the legislation does not explicitly establish that the operation of public broadcasters is subject to public control and that the broadcasters can be held responsible for failures to fulfil their mission. Moreover, the broadcasters are not required to established internal complaint mechanisms allowing listeners and viewers to comment or complain on the way public service broadcasters carry out their public service duties.

The model of funding of public service broadcasting in Bosnia and Herzegovina is mixed, including the RTV tax and advertisement revenues. In contrast with Council of Europe Recommendation (2003) 9, the legal framework fails to guarantee that public service broadcasters will be provided with the necessary financial means to complete their missions and does not set out mechanisms for state subsidies to cover public service broadcasters' technical and administrative costs and allow them to adapt to the new digital environment. The regulation does not limit the proportion of advertisement revenues and consequently does not ensure that public service broadcasters are not excessively dependent on them. No rules restrict the use of the RTV tax and other public funds for unfair competition with private broadcasters.

The Law on PB System provides that the three public service broadcasters should establish and jointly run a Corporation. Its mandate includes the introduction of new technologies, the operation of the transmission network, the international presentation of the broadcasting services, the acquisition of foreign programming rights, the management of advertising, and the harmonisation of the different systems, policies and procedures of the current three broadcasters. However, the laws pertaining to the public broadcasting system do not regulate in detail the relations and cooperation between the three broadcasters, and between them and the Corporation. Their establishment and the running of the latter depends exclusively on the good will of the three broadcasters. As a result due to disagreements and conflicts between the public service broadcasters the Corporation has not been established yet.

Recommendations

General recommendation on the legal framework of the public service broadcasting

The legal framework of public service broadcasting should be harmonised. The Law of PB System should set out common elements of the three public service broadcasters such as their institutional structure, safeguards for institutional independence and editorial autonomy, content regulation and funding. The legal framework should also regulate the relations between the three public service broadcasters and the Corporation as well as the relations between the public service broadcasting system and the Communications Regulatory Agency. The laws of the individual public service broadcasters should be in compliance with the Law on PB System. They should only expand the provisions of the latter including specific

requirements regarding public service remit, qualification and other requirements concerning the selection of members of governing bodies and directors of public service broadcasters, and provisions aiming at public participation and accountability of public service broadcasters.

Recommendations on the public service remit

The laws pertaining to the public service broadcasting system should include a precise definition on the public service remit reflecting the European standards and set out mechanisms for control over the fulfilment of the public service remit. In particular they should give prominence to the role of public service broadcasters in the integration of all individuals, groups and communities in Bosnia and Herzegovina.

Recommendations on institutional autonomy and editorial independence of the public service broadcasters

The laws pertaining to the public service broadcasting system should strengthen the institutional autonomy and editorial independence of public service broadcasters by proclaiming the principles of institutional autonomy and editorial independence, and prohibiting directors general and members of board of governors and of management boards from receiving any instruction from any body other than the one which appointed them and by including provisions relating to conflicts of interests.

The Communications Regulatory Authority should be given powers to nominate candidates for the Board of Governors of the three public service broadcasters relying on a harmonised system of nomination. The national parliament and the parliaments of the two entities should not be able to reject the shortlist of candidates for the Board of Governors submitted by the CRA.

Recommendations aiming at increasing public participation

The laws pertaining to the public service broadcasting system should promote public participation in public service governance by providing for public hearings at parliamentary commissions of the shortlisted candidates for boards of governors of public service broadcasters and allow the public to make representations concerning these candidates.

Recommendations on public accountability of the public service broadcasters

The laws pertaining to the public service broadcasting system should indicate that public service broadcasters remain accountable to the public.

In addition to their obligation to issue annual reports to parliaments the public service broadcasters and the Corporation should be required like any another public body to disseminate regularly information on their activities.

The public service broadcasters should be required to establish internal complaint mechanisms allowing listeners and viewers to comment on the way they carry out their public service duties.

Recommendations on funding of the public service broadcasters

The national parliament and the parliaments of both entities should ensure that public service broadcasters are provided with the necessary financial means to complete their mission and set out mechanisms for regular reviews of their needs and provision of publicly funds to enable them to operate in the new digital environment.

The RTV tax should be determined after consultation with the public service broadcasters to reflect the financial means needed to fulfil the public service remit.

Recommendations concerning the Corporation

The parliaments and governments at national and entity levels and the civil society of Bosnia and Herzegovina should urge the three public service broadcasters to end the deadlock and establish the Corporation according to the Law on Public Broadcasting System. In view of its tasks to develop an overall broadcasting strategy, coordinate the technical and human potential of the three broadcasters, harmonise the differing systems, manage the sale of advertising space, and collect the licence fee, the Corporation would foster a unified, stronger and more efficient public broadcasting system. The government should urge the three public service broadcasters to end the deadlock and establish the Corporation according to the legal provisions.

Contents

Executive Summary	2
Recommendations.....	3
Introduction.....	7
Part I International Standards Relating to the Right to Freedom of Expression.....	8
Standards relating to the Right to Freedom of Expression and Media Freedom	8
Standards on media and public service broadcasting regulation	11
Part II Compliance of the public service broadcasting laws in Bosnia and Herzegovina with international standards and their level of harmonisation	14
General comments on the legal framework of public service broadcasting in Bosnia and Herzegovina.....	14
SPECIFIC COMMENTS	16
Public service remit.....	16
Institutional autonomy	18
Public accountability.....	24
Funding	27
Relations between the public service broadcasters and the Corporation	31
ANNEX I Overview of the public service broadcasting system of Bosnia and Herzegovina.	34
Key elements of the public service broadcasting system of Bosnia and Herzegovina	34
Legal framework of the public service broadcasting system	35
ANNEX II. Reports and studies on the operation of the public service broadcasting system of Bosnia and Herzegovina	37

Introduction

The present comment was prepared by Boyko Boev, Senior Legal Officer at ARTICLE 19,¹ at the request of the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media.

The comment aims to analyse the laws pertaining to the public service broadcasting system in Bosnia and Herzegovina and to make recommendations for improvement. For the purposes of this review, the following laws have been examined: the Law on Public Broadcasting System of Bosnia and Herzegovina (Law on PB System)²; the Law on Public Broadcasting Service of Bosnia and Herzegovina (Law on BHRT)³; the Law on the Radio Television of Federation of BiH (Law on RTV FBiH)⁴; the Law on the Radio Television of Republika Srpska (Law on RTRS)⁵; and the Law on Communications of Bosnia and Herzegovina (the Law on Communications).⁶ The texts of the acts and their English translations under review were provided by the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media.

The structure of the comment is guided by tasks formulated by the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media. These include: analysing the above-mentioned laws; reviewing any related literature; comparing the provisions against international media standards and OSCE commitments; providing recommendations on how to bring the legislation in line with international standards; and suggesting useful regional models.

Part I of the comment outlines the international standards with respect to the right to freedom of expression and freedom of the media, and public service broadcasting. These standards are defined in international human right treaties and in other international instruments authored by the United Nations, the OSCE, the Council of Europe and UNESCO. Part II contains an analysis of Bosnia and Herzegovina's public service broadcasting system's compliance with these standards, specifically commenting on the public service remit, institutional autonomy, editorial independence, the professional status and rights of journalists, content regulation, the funding of the public service broadcasters, and right of reply. An overview of the public service broadcasting system in Bosnia and Herzegovina and the relevant background literature and studies is provided in an annex to this analysis.

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 Law Programme publishes a number of legal analyses each year: analysis of legislative proposals, as well as of existing laws that affect the right to freedom of expression. All analyses are available online at: <http://www.article19.org/publications/law/legal-analyses.html>.

² Published in the Official Gazette of BiH 78/05.

³ Published in the Official Gazette of Bosnia and Herzegovina, no. 92/05.

⁴ Published in the Official Gazette of the Federation of Bosnia and Herzegovina, no. 48/08

⁵ Published in the Official Gazette of Republika Srpska, no. 49/06

⁶ Published in the Official Gazette of BiH, no. 31/03.

Part I International Standards Relating to the Right to Freedom of Expression

Standards relating to the Right to Freedom of Expression and Media Freedom

The right to freedom of expression, including the right to freedom of information, is a fundamental human right. The full enjoyment of this right is central to achieving individual freedoms and to developing democracy, particularly in countries transitioning to democracy. Freedom of expression is a necessary condition for the realisation of the principles of transparency and accountability that are, in turn, essential for the promotion and protection of all human rights.

The public service broadcasting laws of Bosnia and Herzegovina engage a number of international human rights provisions that form the basis of the legal analysis in the next section. This section identifies the most relevant international standards relating to the protection of freedom of expression and, in particular, to the broadcasting regulations.

As a member state of the United Nations, the Council of Europe, and the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Bosnia and Herzegovina is obliged to respect and protect the right to freedom of expression. In addition it has made commitments to media freedom and public service broadcasting.

The *Universal Declaration of Human Rights*⁷ (“UDHR”) is generally considered the flagship statement on international human rights standards, and is binding on all States as a matter of customary international law. Article 19 of the UDHR guarantees the right to freedom of expression in the following terms:

Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes the right to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers.

The *International Covenant on Civil and Political Rights* (“ICCPR”) is an international treaty, ratified by Bosnia and Herzegovina on 1 September 1993, which imposes legally-binding obligations on State Parties to respect a number of the human rights set out in the UDHR.⁸ Article 19 of the ICCPR guarantees the right to freedom of opinion and expression in terms similar to those found in Article 19 of the UDHR.

Guarantees of freedom of expression are also found in all three major regional human rights systems. As a state party to *the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*,⁹ Bosnia and Herzegovina is legally bound to respect Article 10, guaranteeing the right to freedom of expression as follows:

⁷ Adopted by the UN General Assembly on 10 December 1948, Resolution 217A(III).

⁸ UN General Assembly Resolution 2200A(XXI) of 16 December 1966, in force 23 March 1976.

⁹ Adopted 4 November 1950, in force 3 September 1953. Ratified by Bosnia and Herzegovina on 12 July 2002.

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.

Similar guarantees for the right to freedom of expression are provided in Article 9 of the *African Charter on Human and Peoples' Rights*¹⁰ and Article 13 of the *American Convention on Human Rights*.¹¹

The right to freedom of expression and media freedom are guaranteed in various OSCE documents, which were signed by Bosnia and Herzegovina upon joining the OSCE.

In the Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE¹² the OSCE participating states reaffirmed that:

... everyone 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.¹³

In the the Charter for European Security (1999),¹⁴ 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 transborder and intra-State flow of information, which we consider to be an essential component of any democratic, free and open society.¹⁵

Freedom of expression is among the most important of the rights guaranteed by the ICCPR and other international human rights treaties, in particular because of its fundamental role in the underpinning of democracy. The UN Human Rights Committee, the body established to monitor the implementation of the ICCPR, has stated: "The right to freedom of expression is

¹⁰ Adopted 26 June 1981, in force 21 October 1986.

¹¹ Adopted 22 November 1969, in force 18 July 1978.

¹² Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, June 1990.

¹³ *Ibid.*, para. 9.1

¹⁴ Charter for European Security, adopted at the OSCE Istanbul Summit, November 1999.

¹⁵ *Ibid.*, para. 26.

of paramount importance in any democratic society.”¹⁶ The European Court of Human Rights has held:

Freedom of expression constitutes one of the essential foundations of [a democratic] society, one of the basic conditions for its progress and for the development of every man.¹⁷

The guarantee of freedom of expression applies with particular force to the media, including the broadcast media and public service broadcasters. The Inter-American Court of Human Rights, for example, has stated: “It is the mass media that make the exercise of freedom of expression a reality.”¹⁸ The European Court of Human Rights has referred to “the preeminent role of the press in a State governed by the rule of law”¹⁹ and has recognised that the press plays the vital role of ‘public watchdog’.²⁰ The UN Human Rights Committee has stressed the importance of free media to the political process:

[T]he free communication of information and ideas about public and political issues between citizens, candidates and elected representatives is essential. This implies a free press and other media able to comment on public issues without censorship or restraint and to inform public opinion.²¹

Standards on media and public service broadcasting regulation

Along with the obligation to protect and respect the right to freedom of expression and media freedom, states have a positive obligation to create an environment in which this right and freedom can flourish. This obligation stems from Article 2 of the ICCPR, which requires that States “adopt such legislative or other measures as may be necessary to give effect to the rights recognised by the Covenant.” Therefore the primary goal of media regulation is to ensure that diverse and free media can exist and operate. As the European Court of Human Rights stated: “[Imparting] information and ideas of general interest [...] cannot be successfully accomplished unless it is grounded in the principle of pluralism.”²²

The state’s obligation to create an environment in which diverse media exist has been proclaimed by the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expression.²³

¹⁶ Tae-Hoon Park v. Republic of Korea, 20 October 1998, Communication No. 628/1995, para. 10.3.

¹⁷ Handyside v. United Kingdom, 7 December 1976, Application No. 5493/72, 1 EHRR 737, para. 49. Statements of this nature abound in the jurisprudence of courts and other judicial bodies around the world.

¹⁸ 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.

¹⁹ Thorgeir Thorgeirson v. Iceland, 25 June 1992, Application No. 13778/88, 14 EHRR 843, para. 63.

²⁰ Ibid.

²¹ UN Human Rights Committee General Comment No. 25, issued 12 July 1996.

²² Informationsverein Lentia and Others v. Austria, 24 November 1993, Application Nos. 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89, 17207/90, 17 EHRR 93, para. 38.

²³ UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expression, adopted on 20 October 2005 by the 33rd General Conference and entered into force on 18 March 2007.

The Convention establishes that states enjoy the sovereign right to adopt measures to protect intercultural dialogue and the diversity of cultural expression, as well as a duty to adopt measures aimed at enhancing the diversity of media, including through public broadcasting.

One of the key rationales behind public service broadcasting is that it makes an important contribution to pluralism. The German Federal Constitutional Court, for example, has held that promoting pluralism is a constitutional obligation for public service broadcasters.²⁴

For this reason, a number of international instruments stress the importance of public service broadcasters and their contribution to promoting diversity and pluralism. Although not all of these international instruments are formally binding as a matter of law, they do provide valuable insight into the implications of freedom of expression and democracy for public service broadcasting.

*Resolution No. 1: Future of Public Service Broadcasting*²⁵ (hereinafter *CoE Resolution of the future of PSB*), notes the importance of public service broadcasting to human rights and democracy generally, as well as the role of public service broadcasting in providing a forum for wide-ranging public debate, innovative programming not driven by market forces and promotion of local production. As a result of these vital roles, the Resolution recommends that member States guarantee at least one comprehensive public service broadcaster, accessible to all.

An important implication of these guarantees is that bodies that exercise regulatory or other powers over broadcasters, such as broadcast authorities or boards of publicly-funded broadcasters, be independent. This principle has been explicitly endorsed in a number of international instruments.

Recommendation No. R(96)10 on the Guarantee of the Independence of Public Service Broadcasting, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe,²⁶ notes that the powers of supervisory or governing bodies should be clearly set out in the legislation and that these bodies should not have the right to interfere with programming matters. Governing bodies should be established in a manner which minimises the risk of interference in their operations, for example through an open appointments process designed to promote pluralism, guarantees against dismissal and rules on conflict of interest.²⁷

In the Political Declaration adopted at the Council of Europe ministerial conference in Reykjavik in 2009 the European ministers responsible for media and new communication services reaffirmed their support for public service media declaring that “public service media, having genuine editorial independence and institutional autonomy, contribute to

²⁴ Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism, Advisory Opinion OC-5/85

²⁵ Resolution No. 1 on the future of public service broadcasting, adopted at the 4th European Ministerial Conference on Mass Media Policy, Prague, December 1994.

²⁶ Recommendation No. R(96)10 of the Committee of Ministers to member states on the Guarantee of the Independence of Public Service Broadcasting. Adopted on 11 September 1996.

²⁷ Appendix to Recommendation No. R(96)10 of the Committee of Ministers to member states on the Guarantee of the Independence of Public Service Broadcasting

media diversity and help counterbalance the risk of misuse of power in a situation of strong concentration of the media and new communication services.” The ministers recognised that “another important element for ensuring access to trustworthy sources of information is genuine, independent and adequately resourced public service media”²⁸

Recommendation (2003) 9 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on measures to promote the democratic and social contribution of digital broadcasting provided

specific principles applicable to public service broadcasters in the digital era.²⁹ States are required to create the financial, technical and other conditions necessary to enable public service broadcasters to fulfil their remit. Furthermore, they should enable public service broadcasters to be present on the different digital platforms (cable, satellite, terrestrial) with diverse quality programmes and services. Finally, states should give public service broadcasters “the possibility of having access to the necessary financial means to fulfil their purpose” in the new technological context.³⁰ These recommendations, particularly the requirement of effective independence from government – including financial independence – are reiterated in a number of resolutions and recommendations of the Parliamentary Assembly and other Ministerial Conferences on the mass media policy of the Council of Europe.³¹

The Declaration “On the Road to Media Freedom”,³² adopted at the 1st South East Europe Media Conference, organized by the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media, stated that “[p]ublic authorities at all levels should openly and resolutely acknowledge and ensure the independence of their respective public service broadcasters, both editorial and financial, as it is crucial for ensuring a well-functioning democracy and serves as a backbone for freedom of the media”. The Declaration included the following recommendations aimed at strengthening public service media:

- The existing legislation on public service broadcasting should be fully implemented to guarantee editorial and financial independence of public broadcasters;
- The financial independence of public service broadcasters should be guaranteed by law;
- Public authorities should develop and implement adequate funding mechanisms that allow for sustainable operation of public service broadcasters, ensuring their efficient mid- and long-term planning;
- Public service broadcasters should strive to develop high quality programmes for all segments of their audiences, including national minorities, based on the principles of balance and impartiality.

²⁸ For more details on the Ministerial Conference, see Tarlach McGonagle, “Conference of Ministers responsible for Media and New Communication Services”, IRIS 2009-8/2, available at: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2009/8/article2.en.html>

²⁹ Recommendation Rec(2003)9 of the Committee of Ministers to member states on measures to promote the democratic and social contribution of digital broadcasting. Adopted by the Committee of Ministers on 28 May 2003 at the 840th meeting of the Ministers’ Deputies.

³⁰ Appendix to Recommendation Rec (2003)9 of the Committee of Ministers to member states on measures to promote the democratic and social contribution of digital broadcasting.

³¹ Other specific Council of Europe documents concerning the functions and operation of public service broadcasters include Recommendation 1641 (2004), reviewing the situation of public service media across Europe; Recommendation 1878 (2009), outlining the key issues related to public service media and their funding; Recommendation CM/Rec (2007)3, setting out principles concerning the remit of public service media; and Declaration of the Committee of Ministers of 27 September 2006, containing an overview of the independence of public service in Europe.

³² Declaration “On the Road to Media Freedom”, adopted at the 1st OSCE South East Europe Media Conference, organized by the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media and held in Sarajevo, Bosnia and Herzegovina on 13 and 14 October 2011.

Part II Compliance of the public service broadcasting laws in Bosnia and Herzegovina with international standards and their level of harmonisation

General comments on the legal framework of public service broadcasting in Bosnia and Herzegovina

The public service broadcasting system of Bosnia and Herzegovina consists of three public broadcasters: the countrywide public service broadcaster Radio and Television of Bosnia and Herzegovina (BHRT), and two entity public broadcasters, Radio and Television of the Federation of Bosnia and Herzegovina (RTV FBiH) and Radio and Television of Republic Srpska (RTRS).

Laws adopted by three parliaments regulate public service broadcasting media in Bosnia and Herzegovina. The institutional structure of the public broadcasting system, its guiding principle and the relations between the three public service broadcasters and the Corporation are regulated by the Law on Public Broadcasting System of Bosnia and Herzegovina (Law on PB System), adopted in 2005 by the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina.¹ In addition, separate public service broadcasting laws adopted from 2005 to 2008 regulate the establishment and operation of each public service broadcaster: the Law on Public Broadcasting Service of Bosnia and Herzegovina sets out the legal framework of BHRT¹ (Law on BHRT); the Law on the Radio Television of Federation of BiH regulates the RTFBiH¹ (Law on RTV FBiH); the Law on the Radio Television of Republika Srpska deals with RTRS¹ (Law on RTRS).

As the Law on Public Broadcasting System (Law on PB System) regulates the entire public service broadcasting system, many of its provisions apply to each public service broadcaster and are identical to provisions in the three other laws. In addition the Law on PB System has provisions on the independence of the public broadcasting system, the purpose of the public broadcasting system, relationships within the public broadcasting system, and licences. It also regulates the establishment and operation of the Corporation, including its financing and governance.

The Law on RTV FBiH, the Law on RTRS and the Law on BHRT have a similar structure and sometimes identical provisions. They regulate the registration of the public broadcasting companies, their seats, legal status, specific tasks, relations with other broadcasters within the public broadcasting system, and with the Communications Regulatory Agency (CRA), programming principles and restrictions, program quantity, and activities. The laws include rules on advertising, archives, sponsorship, protection of intellectual property, right of reply, corrections, confidentiality of journalistic sources, as well as on funding and access. Finally, the laws set out public service broadcasters' governance bodies.

The legal framework is complex as the regulation of each public service broadcaster is provided both in its own special law as well as in the Law on PB System. For example, provisions in the PB System which apply to all public service broadcasters are also present in the laws governing the specific public service broadcasters. At the same time, although some provisions in the laws of individual public service broadcasters and in the Law on PB System are identical, a careful reading and interpretation of both laws is still necessary, as some provisions are in conflict with one another. It is recommended that the regulation be harmonised and simplified. One way to do so is to include all provisions relating to common elements of the regulation of the three public service broadcasters in the Law on PB System.

Recommendation

The legal framework of public service broadcasting should be harmonised. The Law of PB System should set out common elements of the three public service broadcasters such as their institutional structure, safeguards for institutional independence and editorial autonomy, content regulation and funding. It should also regulate the relations between the three public service broadcasters and the Corporation and the relations between the public service broadcasting system and the CRA. The laws of the individual public service broadcasters should be in compliance with the Law on PB System. They should only expand the provisions of the latter including specific requirements regarding public service remit, qualification and other requirements concerning the selection of members of governing bodies and directors of public service broadcasters, and provisions aiming at public participation and accountability of public service broadcasters.

SPECIFIC COMMENTS

Public service remit

Overview

The Law on PB System states that “the principle responsibility of the public broadcasting services shall be to accurately inform the public about political, economic, social, health, cultural, educational, scientific, religious, ecological, sport and other events, support democratic processes, ensure an adequate proportion of impartial news and programmes on current events in prime time and other times, of news, cultural, artistic, educational, children’s, sports and entertainment programming as well as to ensure the highest quality programming is available to the public of Bosnia and Herzegovina, by presenting diverse and factual information”.³³

Specific public service responsibilities of public service broadcasters are defined in the provision relating to programming principles in the Law on PB System, the Law on RTRS and the Law on RTV FBiH.³⁴ The provision on programming principles is identical in all of the three laws. The public service broadcasters are “obliged to ensure diverse and balanced radio and television programs and meet high standards of ethics and quality, that show respect for human life, dignity and the physical integrity of persons, and that foster democratic freedoms, social justice and international understanding and peace.” The programming should also “serve cultural and other needs of national/ethnic minorities of Bosnia and Herzegovina and respect the constitutional rights of them” and should ensure “representation of content that correspond to the tradition and heritage of all three peoples and adequate representation of Others”.

The programming should also “serve cultural and other needs of national/ethnic minorities of Bosnia and Herzegovina and respect the constitutional rights of them” and should ensure “representation of content that correspond to the tradition and heritage of all three peoples

³³ Article 5 of the Law on PB System.

³⁴ Article 26 of the Law on PB System, Article 38 of the Law on RTV FBiH, Article 13 of the RTRS.

and adequate representation of Others”. The public service broadcasters are obliged “to produce and edit programs in accordance with the highest professional criteria and with respect for artistic and creative freedoms, independent of the opinions of governmental bodies, political parties”.³⁵ The Law on BHRT states that “programmes [of BHRT] shall be tailored to the needs of the constituent peoples and citizens of Bosnia and Herzegovina”.³⁶

Analysis

The regulation of public service remit is in line with some of the relevant media standards. The CoE “Recommendation Rec(2007)3 to member states on the remit of public service media in the information society” notes that PSM should serve as:

- a) a reference point for all members of the public, offering universal access;
- b) a factor for social cohesion and integration of all individuals, groups and communities;
- c) a source of impartial and independent information and comment, and of innovatory and varied content which complies with high ethical and quality standards;
- d) a forum for pluralistic public discussion and a means of promoting broader democratic participation of individuals;
- e) an active contributor to audiovisual creation and production and greater appreciation and dissemination of the diversity of national and European cultural heritage.

The provisions on the remit of public service broadcasters in Bosnia and Herzegovina focus on the provision of accurate information and on issues of respecting the identity and traditions of different constituent peoples and citizens. However, they fail to require that public broadcasters serve as a factor for integration of all individuals, groups and communities in Bosnia and Herzegovina, and as a forum for pluralistic public discussion. Furthermore the legislation does not emphasise the role of public broadcasters as promoters of broader democratic participation of individuals; or as contributors to audiovisual creation and innovative production. It is recommended that the Law on PB System includes a more precise definition of the public service remit to reflect European standards.

The public service remit set out in the Law on PB System should apply to all public service broadcasters. In addition the Law on BHRT, the Law on RTRS and the Law on RTV FBiH should include additional provisions expanding the public service remit of individual broadcasters to respond to the specific demands of their viewers and listeners at national level or in the two entities.

³⁵ Ibid.

³⁶ Article 8 (2) and (3) of the BHRT.

Recommendations

The Law on PB System should include a precise definition of the public service remit to better reflect European standards. In particular it should emphasise the role public service broadcasters have in the integration process of all individuals, groups and communities in Bosnia and Herzegovina.

The Law on BHRT, the Law on RTRS and the Law on RTV FBiH should expand the remit of the public service system by including obligations in view of the specific demands of viewers and listeners at national level or in the two entities of Bosnia and Herzegovina.

Institutional autonomy

Safeguards for editorial independence and institutional autonomy

Overview

The Law on PB System, the Law on RTV FBiH and the Law on RTRS contain provisions proclaiming the editorial independence and institutional autonomy of BHRT, RTV FBiH and RTRS.³⁷ The Law on BHRT does not explicitly proclaim the editorial independence and institutional autonomy.

The Law on BHRT, the Law on RTRS and the Law on RTV FBiH include identical provisions against conflicts of interest. The members of Boards of Governors should not be

- officials of legislative, executive or judicial structures at any level of government;
- members of political party organs on any level of organisation;
- employees of the RTRS, RTV FBiH, BHRT or the Corporation;
- employees in other companies carrying out activities in radio or television broadcasting, including agencies that collect broadcasting tax;
- members of their governing and supervisory boards;
- or persons engaged in activities that may cause a conflict of interest.³⁸

Analysis

The laws pertaining to the public service broadcasting system of Bosnia and Herzegovina contain some safeguards for the institutional independence and editorial autonomy, set out in Recommendation no. R(96)10. However, in contrast to the latter, they do not prohibit any form of censorship of the programming of public service broadcasters or any a priori control of

³⁷ Article 37 of the Law of RTV FBiH, Article 4 of the Law on PB System.

³⁸ Article 26 of the Law on the BHRT, Article 46 of the Law on RTRS, Article 25 of the Law on RTV FBiH.

the activities of public service broadcasting organizations by external persons or bodies except in exceptional cases as provided by law.³⁹ Furthermore the four public service broadcasting laws fail to prohibit members of governing bodies and staff from taking any instructions whatsoever from individuals or bodies outside the broadcaster.⁴⁰

The safeguards against conflict of interests in the four laws are weak. For example, members of governing bodies and director generals can receive money from or hold interest in commercial broadcasting companies, which would be in conflict of interest with their functions on the Boards of Governors. Recommendation no. R(96)10 provides that members of supervisory bodies of public service broadcasters may not, directly or indirectly, exercise functions, receive payment or hold interests in enterprises or other organisations in media or media-related sectors when doing so would lead to a conflict of interest with their functions within the supervisory body.⁴¹

Recommendation

The Law on PB System should prohibit any form of censorship of the programming activities of public service broadcasting, as well as any a priori control of the activities of public service broadcasting organizations by external persons or bodies except in exceptional cases provided by law.

The Law on PB System should prohibit the members of the governing bodies and staff of public service broadcasters, including their directors, from taking any instructions whatsoever from individuals or bodies outside the organisation or from employing them without the agreement of the board of management of the organisation and subject to the competences of the supervisory bodies.

The Law on PB System should prohibit members of governing bodies of public service broadcasters and their directors general from, directly or indirectly, exercising functions, receiving payment or holding interests in enterprises or other organisations in media or media-related sectors when doing so would lead to a conflict of interest with their functions.

Selection and appointment of governing bodies of the public service broadcasters

Overview

The Law on the PB System contains no provisions on the selection and appointment of the board of governing bodies and director generals of the public service broadcasters. The Law on BHRT, the Law on RTRS and the Law on RTV FBiH provide that parliaments appoint and dismiss the members of the boards of governors of public service broadcasters. However, the selection procedure differs in the different public broadcasters. While the candidates for

³⁹ Guideline IV in the Appendix to Council of Europe Recommendation no. R(96)10.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Guideline III.2 in the Appendix to Council of Europe Recommendation no. R(96)10.

governors of RTRS and BHRT are shortlisted by the CRA⁴², the shortlist of the candidates for governors of RTV FBiH is submitted by the Commission for Selection and Appointment of both Houses of the Parliament of the Federation.⁴³

The Law on RTRS provides that the National Assembly can refuse to appoint the members shortlisted by the CRA.⁴⁴ In this case, the CRA is obliged to repeat the nomination procedure. The Law on BHRT and the Law on RTV FBiH do not permit the Parliamentary Assembly and the Parliament of the Federation to reject the shortlisted candidates.

Analysis

Similar to other countries, national and entity parliaments in Bosnia and Herzegovina play a key role in the appointment and dismissal of members of the Boards of Governors of the public service broadcasters. It is commendable that the Law on RTRS and the Law on BHRT insulate public service broadcasters from political influence by requiring that the nominations of board candidates be made by the CRA.

In contrast, the nominees for the Board of Governors of the RTV FBiH are shortlisted by the Commission for Selection and Appointment of both Houses of the Parliament of the Federation. The parliamentary nature of the Commission means that the Parliament of the Federation nominates and appoints the members of the Board of Governors of RTV FBiH. Although the regulation is similar in other countries, it is appropriate that the broadcasting laws limit the opportunities for political influence over the appointments. The distribution of powers between the Parliament of the Federation and another independent institution, like the CRA, would present a safeguard against politicisation. At the same time, given the federal structure of Bosnia and Herzegovina, the nomination powers of the CRA would ensure that the candidates for the Board of Governors of RTV FBiH are shortlisted on a professional, rather than ethnic, basis. Therefore, it is recommended that the laws pertaining to the public service broadcasting system assign powers to the CRA to make nominations for board of governors of all three public service broadcasters, including the RTV GBiH

Another matter of concern is the powers of the National Assembly of Republika Srpska to reject nominated candidates. These powers give Parliament full control over the selection of the members of the Board of Governors of the RTRS and make public service broadcasters vulnerable to politicisation. Moreover, the Law on RTRS does not provide for grounds for refusals to appoint members nominated by the CRA. In practice, the National Assembly can reject shortlisted candidates on purely political reasons. It is recommended that the laws pertaining to the public service broadcasting system state that parliaments shall not have powers to reject candidates shortlisted by the CRA.

For the purpose of harmonisation it is recommended that the laws pertaining to the public service broadcasting system set out principles on the appointment of members of governing bodies of public service broadcasters. These principles should include equal representation of both sexes, requirements for transparent selection procedure and public hearing with potential candidates of the boards of governors of the three public service broadcasters.

⁴² Article 46 (1) of the Law on RTRS, Article 26 of the Law on BHTV

⁴³ Article 25 of the Law on RTV FBiH

⁴⁴ Article 46 (4) of the Law on RTRS.

Recommendations

The laws pertaining to the public service broadcasting system should give powers to the CRA to submit to national and entity parliaments a shortlist of candidates for boards of governors of all three public service broadcasters.

The laws pertaining to the public service broadcasting system should state that parliaments shall not reject the shortlist of candidates for boards of governors submitted by the CRA.

The laws pertaining to the public service broadcasting system should provide for public hearings regarding the shortlisted candidates for the boards of governors and allow professional and civil society organisations to submit comments concerning these candidates and pose questions to them.

The laws pertaining to the public service broadcasting system should set out principles on the appointment of members of governing bodies of all three public service broadcasters. These principles should include equal representation of both sexes, requirements for transparent selection procedure and public hearing with potential candidates for membership of the boards of governors of the three public service broadcasters.

Dismissal of members of the Board of Governors and Directors General

Overview

The Law on BHRT, the Law on RTRS and the Law on RTV FBiH contain identical grounds for dismissal of members of the Board of Governors, such as resignation, unjustifiable failure to attend three consecutive sessions of the Board of Governors and failure to participate in the work of the Board of Governors for a period of three months.⁴⁵ In addition, parliaments may dismiss a member following a recommendation of the CRA if the member failed to comply with the conditions of the system license and/or the broadcaster's licence.⁴⁶

Unlike the other two laws, the Law on RTV FBiH gives power to the Parliament of the Federation to collectively dismiss the Board of Governors. The Parliament of the Federation can order dismissal if the CRA determines that the Board of Governors failed to comply with the conditions of the system license and/or service license, which led to a serious breach or violation of the rights or interests of any of the constituent peoples and others, and in cases of repeated or continued breach or violation.⁴⁷ Furthermore, the Parliament of the Federation may dismiss the Board of Governors as a whole or each member individually if it is found that they violated the laws of Bosnia and Herzegovina, laws of the Federation, or committed malpractice.⁴⁸

The Law on BHRT, the Law on RTRS and the Law on RTV FBiH contain similar grounds for dismissal of the Directors General.⁴⁹ These include: resignation; reasons leading to termination of the contract of employment; and failure to perform professional duties in

⁴⁵ Article 46 (7) of the Law on RTRS. Article 25 (3) of the Law on RTV FBiH, Article 26 (3) of the Law on BHRT

⁴⁶ Article 46 (8) of the Law on RTRS. Article 25 (4) of the Law on RTV FBiH, Article 26 (4) of the Law on BHRT

⁴⁷ Article 25 (5) of the Law on RTV FBiH.

⁴⁸ Article 25 (6) of the Law on RTV FBiH.

⁴⁹ Article 36 of the Law on RTV FBiH, Article 53 of the Law on RTRS, and Article 33 of the BHRT

accordance with law, the system licences or broadcaster's license, the statute, the general acts or the contract of employment. In addition, Article 36 of the Law on RTV FBiH provides that "the Board of Directors shall dismiss the Director General of RTV FBiH if the CRA determines that the Director General has failed to perform his/her duties in accordance with the System/Service license which led to serious breach or violation of rights of any of the constituent peoples and others".⁵⁰

The Law on BHRT, the Law on RTRS and the Law on RTV FBiH do not provide for an independent court review of decisions for dismissals of members of board of governors and directors general. Neither do they require reasoned decision-making for dismissal of a board member from office.

Analysis

In line with Recommendation no. R(96)10, the Law on BHRT, the Law on RTRS and the Law on RTV FBiH provide that board members can be dismissed only by parliaments, i.e. the bodies which appointed them. The specified factors which may lead to dismissal are in line with international standards.

However, it is worrisome that the Law of on RTV FBiH provides for collective dismissals. This provision runs against modern theories of justice, which are based on the idea of individual responsibility. Moreover, seeking of collective responsibility is unjustified in the context of Boards of Governors. In these bodies, members are elected on an individual basis and do not have control over the act of other members. They are independent and are expected to decide on specific cases in accordance with their own will. Finally, it is not necessary to hold Boards of Governors collectively responsible because it is possible to efficiently seek the individual responsibility of members. Accordingly, it is recommended that the opportunity for collective dismissals be removed.

The lack of protection against arbitrary or politically motivated dismissals is also problematic. The Law on BHRT, the Law on RTRS and the Law on RTV FBiH should require that any decision for removal of a Board member and directors general from office should be duly reasoned and subject to appeal in court.

Recommendation

The laws pertaining to the public service broadcasting system should include safeguards against arbitrary dismissal of members of boards of governors and directors generals. The rules should require that any decision for removal of a board member from office should be duly reasoned and subject to appeal in court. Collective dismissals should not be allowed.

⁵⁰ Article 36 of the Law on RTV FBiH

Public accountability

Outline

The public service broadcasting laws establish mechanisms for public accountability of public broadcasters in Bosnia and Herzegovina. These include the obligation on public service broadcasters to report on their activities, financial matters and statements relating to public responsibilities of public service broadcasters.

The Law on BHRT, the Law on RTRS and the Law on RTV FBiH require that the Boards of Governors present to parliament and to the public annual financial and programmatic plans and reports on their realization.⁵¹ The laws give a right to everyone to submit objections and suggestions related to the plans and the reports.⁵² Each year the Director General should prepare a financial plan for the next year and submit a business report for the previous year to the Boards of Governors.⁵³

The Law on PB System obliges the Director General to arrange an annual business audit of the Corporation by an independent auditing institution.⁵⁴ The Law on BHRT and the Law on RTRS and the Law on RTV FBiH provide for annual business audits to be conducted by an independent auditing institution.⁵⁵ The Law on RTRS and the Law on RTV FBiH provide that the audit shall be conducted in accordance with the methodology and under the supervision determined by the Supreme Office for Republika Sprska's Public Sector Auditing and by the Audit Officer for the Institutions of the Federation of Bosnia and Herzegovina, respectively.⁵⁶

The Law on PB System states that “the principle responsibility of the public broadcasting services shall be to accurately inform the public about political, economic, social, health, cultural, educational, scientific, religious, ecological, sport and other events, support democratic processes, ensure an adequate proportion of impartial news and programmes on current events in prime time and other times, of news, cultural, artistic, educational, children's, sports and entertainment programming as well as to ensure the highest quality programming is available to the public of Bosnia and Herzegovina, by presenting diverse and factual information”.⁵⁷

Specific public service responsibilities of public service broadcasters are defined in the provision relating to programming principles in the Law on PB System, the Law on RTRS and the Law on RTV FBiH.⁵⁸ The provision on programming principles is identical for the

⁵¹ Article 29 (k) of the Law on the BHTV, Article 48 (1) (g) and Article 13 (8) of the Law on RTRS, Article 38 (8) of the Law on RTV FBiH, Article 29 (k) and Article 38 (9) of the Law on RTV FBiH.

⁵² Article 13 (9) of the Law on RTRS and Article 38 (10) of the Law on RTV FBiH

⁵³ Article 21 and 33 (6) of the Law on BHRT, Article 40 of the Law on RTRS, Article 35 (6) of the Law on RTV FBiH

⁵⁴ Article 15 (1) (k) of the Law on BHRT, Article 28 (1) (k) of the Law on BHRT

⁵⁵ Article 22 of the Law on BHRT, Article 41 of the Law on RTRS

⁵⁶ Article 41 (2) of the Law on RTRS, Article 20 of the Law on RTV FBiH

⁵⁷ Article 5 of the Law on PB System.

⁵⁸ Article 26 of the Law on PB System, Article 38 of the Law on RTV FBiH, Article 13 of the RTRS.

three laws and states that public service broadcasters should serve the public interest. The public service broadcasters are “obliged to ensure diverse and balanced radio and television programs and meet high standards of ethics and quality, that show respect for human life, dignity and the physical integrity of persons, and that foster democratic freedoms, social justice and international understanding and peace.” The laws require that public service broadcasters take into account ethnic, religious, traditional, religious, cultural, linguistic, and other specific features of the constituent peoples and all citizens of Bosnia and Herzegovina. The programming should also “serve cultural and other needs of national/ethnic minorities of Bosnia and Herzegovina and respect the constitutional rights of them” and should ensure “representation of content that correspond to the tradition and heritage of all three peoples and adequate representation of Others”. The public service broadcasters are obliged “to produce and edit programs in accordance with the highest professional criteria and with respect for artistic and creative freedoms, independent of the opinions of governmental bodies, political parties”.⁵⁹ The Law on BHRT does not define programming principles. It states only that “programmes shall be tailored to the needs of the constituent peoples and citizens of Bosnia and Herzegovina”.⁶⁰

Analysis

The public service broadcasting legislation in Bosnia and Herzegovina includes requirements aiming at public accountability. This is in line with CoE Resolution on the future of PSB, which sets out that “public service broadcasters must be directly accountable to the public.”⁶¹ The three public service broadcasters have an obligation to regularly report to parliaments and the public on their activities. It is also commendable that the Corporation and the three broadcasters are audited by independent auditing institutions.

Despite these positive aspects, the mechanisms for public accountability of the three public broadcasters and the Corporation are weak and incomplete. The weakness stems from the fact that in contrast to Recommendation CM/Rec (2007) 3 on the remit of public service media,⁶² the Law on RTV FBiH, the Law on RTRS and the Law on BHRT fail to give prominence of the public mission of public service broadcasters. Although the Law on PB System defines the purpose of public service, this is not set out in the individual public service broadcasting laws. As a result it is arguable whether the audience can hold public service broadcasters accountable for their operation. Moreover, the laws do not specify that public service broadcasters remain under public control and can be held responsible for failures to fulfil their mission.

In contrast to CoE Resolution on the future of PSB, the public service broadcasters and the Corporation are not required to disseminate regularly information on their activities. Procedures allowing listeners and viewers to comment on the way public broadcasters carry out their missions are not developed either.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Article 8 (2) and (3) of the BHRT.

⁶¹ See CoE Resolution on the future of PSB *ibid*.

⁶² Recommendation CM/Rec (2007) 3 of the Committee of Ministers to member states on the remit of public service media in the information society, see *ibid*

Regrettably neither the public service broadcasting laws nor the Law on PB System establishes a content-related control aimed at guaranteeing the fulfilment of the public service remit. Internal mechanisms for public review of the fulfilment of the public service remit as well as complaint mechanism are available for viewers and listeners of public service broadcasters in other countries. For example, the BBC has a special body, the Editorial Complaints Unit, dealing with serious complaints about breaches of the BBC's editorial standards. If complainants are not satisfied by the Editorial Complaints Unit finding, they can appeal to the Governors' Programme Complaints Committee. It is recommended that public service broadcasters establish internal complaint mechanisms for addressing specific concerns related to the fulfilment of their public service duties.

Recommendations:

The laws pertaining to the public service broadcasting system should indicate that public service broadcasters remain under public control and can be held accountable for failing to fulfil their mission.

The public service broadcasters and the Corporation should be required to disseminate regularly information on their activities.

The public service broadcasters should be required to establish internal complaint mechanisms allowing the audience to comment on the way they carry out their public service duties.

Funding

Outline

The laws of the three public service broadcasters contain provisions on the broadcasters' property. The Law on BHTV and the Law on RTV BiH rule that the property of both broadcasters consists of assets transferred to it in the process of the liquidation of Public Enterprise of Radio and Television of Bosnia and Herzegovina as well as assets legally obtained from other sources.⁶³ The Law on RTRS does not contain a provision dealing with its property.

The Law on PB System provides that each household and each legal entity in Bosnia and Herzegovina that possesses a radio or television receiver is obliged to pay the monthly RTV tax for that receiver.⁶⁴ The core activities of the public service broadcasters are funded by the revenues from the RTV tax.⁶⁵ There is a legal assumption of possession of a receiver in each

⁶³ Article 19 of the Law on BHRT.

⁶⁴ Article 17 of the Law on PB System.

⁶⁵ Ibid.

household.⁶⁶ Once every five years the CRA should review and propose the amount of RTV tax.⁶⁷ The Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina decides on the amount of the RTV tax within 30 day of the presentation of the Agency's proposal.⁶⁸

The Law on PB System provides that the RTV tax and the net income of advertising shall be held in a designated single account.⁶⁹ The organisations selling advertising on behalf of the public service broadcasters have an obligation to pay the collected amount to the designated single account. The System Board members are designated as trustees and executors of the designated single account.⁷⁰ The RTV FBiH and RTRS are entitled to 25% of the net income from the sale of advertising and 25% of the total RTV tax. Fifty per cent of both advertising and the RTV tax must be allocated to the BHRT.⁷¹ In contrast the Law on RTV FBiH provides that revenues of RTV FBiH derived from the advertising should be primarily be used to finance its own activities.⁷²

Each public service broadcaster can directly monitor the collection and distribution of the RTV tax at any time.⁷³

Public service broadcasters can broadcast paid advertisements and accept sponsorships of programmes. The CRA Council determines the amount of advertising and its distribution during prime-time.⁷⁴ The Law on PB System sets out detailed rules on advertisement and sponsorship.

Public service broadcasters may generate revenue by operating within their core activities, including commercialization of copy and related rights, production and sale of audio and visual works, offering teletext and other services.⁷⁵

The Law on PB System provides that the costs of the Corporation have to be met by broadcasters "based on usage defined by a contract".⁷⁶

⁶⁶ Article 19 of the Law on PB System.

⁶⁷ Article 22 of the Law on PB System

⁶⁸ Ibid.,

⁶⁹ Article 23 of the Law on PB System.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Ibid.

⁷² Article 18 of the Law on RTV FBiH.

⁷³ Article 23 of the Law on PB System.

⁷⁴ Article 31 of the Law on PB System

⁷⁵ Article 20 (2) of the Law on BHRT, Article 38 (3) of the Law on RTRS, and Article 18 (4) of the Law on RTV FBiH.

⁷⁶ Article 14 of the Law on PB System.

Analysis

The model of funding of public service broadcasting in Bosnia and Herzegovina is mixed. It includes the RTV tax, and advertisement revenues. The mixed sources of funding of public service broadcasting are in line with media standards.⁷⁷

The regulation regarding the funding and of the property of public service broadcasters in Bosnia and Herzegovina is problematic for several reasons. In contrast to international standards⁷⁸ it does not ensure that the three public service broadcasters are provided with the necessary means to complete their mission. The legal framework sets out that the public broadcasts divide the assets of the liquidated Public Enterprise of Radio and Television of Bosnia and Herzegovina. However, no consideration is given whether their property is necessary to fulfil their remit and what additional state subsidies to cover technical and administrative costs are needed for this purpose. Moreover, in contrast to Recommendation (2003) 9 the legislation does not set out mechanisms for state subsidies to cover public service broadcasters' technical and administrative costs and allow them to adapt to the new digital environment and meet the switch-off date of 17 June 2015.

At the same time the legal framework with respect to the funding of public service broadcasters does not protect them from becoming excessively dependent on advertising revenue, and as a result, be diverted from its core public service programming mandate. This can be addressed by an overall limit on the proportion of total funds that may be raised through advertising, for example 25 %. For many public service broadcasters in Europe commercial revenues vary between 10 and 20 percent. This is for example the case for the BNT (Bulgaria – 16,6%), CT (Czech Republic – 12,6%), ARD and ZDF (Germany – 11,3 and 11,9%), France Télévisions (France – 19,8%), ERT (Greece – 13,8%), and Magyar Televizio (Hungary – 10,4%).⁷⁹

Although it is commendable that the RTV tax is proposed by the CRA, the Law on PB System does not envisage participation of the public service broadcasters in the review and

determination of the RTV tax. This exclusion is in conflict with Recommendation No. R (96)

10, which provides for consultation with the public service broadcasters concerned as to trends in the costs of their activities.

The legal framework contains no rules restricting the use of the RTV tax and other public funds for unfair competition with private broadcasters. There is always a risk that public broadcasters with access to advertising revenues may use their public funding to engage in unfair advertising competition (for example, price dumping). Therefore it is recommended that the public service broadcasting laws directly prohibit price dumping, which could then be invoked by private broadcasters. For the purposes of fair competition the laws should set out

⁷⁷ See Recommendation (2007) 3 of the Committee of Ministers of the Council of Europe of 31 January 2007 on the remit of public service media in the information society which reaffirms the possibility of traditional funding through licence fees, the state budget and advertising.

⁷⁸ In CoE Resolution of the future of PSB states have made a commitment “to maintain and, where necessary, establish an appropriate and secure funding framework which guarantees public service broadcasters the means necessary to accomplish their missions”. Furthermore, Council of Europe Recommendation (2003) 9⁷⁸ requires the member states to give public service broadcasters the possibility of having access to the necessary financial means to fulfil their public service remit.

⁷⁹ See *The Future or Funeral? A Guide to Public Service Media Regulation in Europe*, p. 88 <http://www.mediapolicy.org/wp-content/uploads/Future-or-Funeral-11-11-2011-final-WEB.pdf>

an oversight mechanism on the use of the public funding by the public service broadcasters. The European Commission Communication of 2 July 2009 on the application of State aid rules to public service broadcasting⁸⁰ states, with regard to the control of funding systems for public service broadcasting, that the member states:

“[...] shall ensure regular and effective control of the use of public funding, to prevent overcompensation and cross-subsidisation, and to scrutinise the level and the use of ‘public service reserves’.”⁸¹

The key problem with the funding regulations is the determination of shares which each broadcaster can claim from the RTV tax and advertisement revenue. The law envisages no share of the revenue for the Corporation which makes its operation problematic. It is recommended that the public service broadcasters and the Corporation decide periodically how to distribute in accordance with their needs the RTV tax revenue. This recommendation is in line with Recommendation No. R (96) 10 which provides that “where the contribution or licence fee revenue has to be shared among several public service broadcasting organisations, this should be done in a way which satisfies in an equitable manner the needs of each organisation“.

Recommendations

The Law on PB System should set out that public service broadcasters must be provided with the necessary means to complete their mission and define mechanisms for regular reviews of their needs and provision of publicly funds to enable them to operate in the new digital environment.

The Law on PB System should provide that the RTV tax shall be determined in consultation with the public service broadcasters.

The laws pertaining to the public service broadcasting system should prohibit public service broadcasters from engaging in unfair advertising competition and should allow private broadcasters to challenge such practices. The laws should also set out mechanisms for independent oversight on the use of the RTV tax revenue or public funds to ensure that they do not represent unfair competition to private broadcasters.

The Law on the PB System should be amended to ensure that the distribution of the revenue of the RTV tax shall be decided by the public service broadcasters and the Corporation in a way which satisfies in an equitable manner the needs of the broadcasters and the Corporation.

⁸⁰ Commission Communication of 2 July 2009 on the application of State aid rules to public service broadcasting, OJ 2009, C 257, p. 1.

⁸¹ Rec. 77 Ibid.

Relations between the public service broadcasters and the Corporation

Outline

The Law on RTRS provides that the RTRS shall cooperate with other public service broadcasters in order to ensure the production of the highest quality program and make it available on the territory of Republika Srpska.⁸² The laws of other two public service broadcasters do not contain a similar provision.

The Law on PB System provides that the Corporation should be established and jointly run by the three public broadcasters.⁸³ With equal rights and obligations towards the latter the Corporation's mandate includes the introduction of new technologies and the operation of the transmission network. It is furthermore responsible for the international presentation of broadcasting services, the foreign programming rights, the management of property and technical resources, the management of advertising and, the harmonisation of the different systems, policies and procedures of the current three broadcasters.⁸⁴

On behalf of all three public service broadcasters the Corporation is entitled to:

- sell television, radio and multimedia advertising;
- develop and coordinate legal policy and delivery of the legal services to the public broadcasters;
- promote and coordinate technical development and introduction of new technologies;
- ensure joint utilisation of technical, financial and human resources;
- develop a strategy for the multimedia services of the public service broadcasters;
- enable the common use and management of archive material to conduct internal and external communications;
- acquire foreign programming; to maintain international relations;
- provide administrative and other support to governing bodies;
- order audience research and media market research;
- sell TV, radio and multi-media and advertising services;
- coordinate resources for collecting content for news broadcast, including regional IT centres;
- coordinate the policy and strategy of human resources management of the public broadcasting services;
- coordinate business and development plans, financial operations and internal audit procedures;
- enable the joint annual financial audit; to provide transmission services for the public broadcasting services; and
- coordinate the usage and management of technical resources, property and information technology infrastructure.⁸⁵

⁸² Article 10 of the Law on RTRS

⁸³ Article 12 (1) and (2) of the Law on PB System.

⁸⁴ Article 12 (3) and Article 13 (2) of the Law on PB System.

⁸⁵ Article 6 of the Law on PB System.

It is envisaged that the Corporation's seat is at the Seat of BHRT and that it has organisational units in Sarajevo, Banja Luka and Mostar.⁸⁶

Analysis

The regulation of the relationships between the three public service broadcasters and between them and the Corporation are a matter of political, economic and managerial choice rather than media standards. However the following observations can be made regarding the cooperation of the three public service broadcasters and the coherence of the public service broadcasting system:

The laws of the three public service broadcasters do not regulate in detail the relationship amongst them. To a significant extent the operation of the public service broadcasting system depends on the Corporation, inasmuch as the latter has to ensure and coordinate the cooperation among the public service broadcasters. The Law on PB System gives considerable powers to the Corporation to enable it to coordinate the public service system.

Since the establishment of the Corporation depends on the three public service broadcasters only, their delay to do so indicates that the broadcasters are reluctant to cooperate.

In order to avoid delays it is recommendable that the government establishes a task force consistent of representatives of the three broadcasters and other stakeholders to work toward establishing the Corporation. As stated above, it is recommended that the Corporation is financed through the RTV revenues rather than from broadcasting services.

Recommendation

The Corporation would foster a unified, stronger and more efficient public broadcasting system. The Corporation would also be in a better position to efficiently manage the operation of the transmission network of the three public service broadcasters and the introduction of new technologies, which is particularly important for the digital switch-over. The parliaments and governments at national and entity levels and civil society should therefore urge the three public service broadcasters to end the deadlock and establish the Corporation according to the legal provisions. This can be facilitated through a government-led task force consistent of representatives of the three broadcasters and other stakeholders who should work toward establishing the Corporation.

⁸⁶ Article 13 (3) and Article 12 (4) of the Law on PB System.

ANNEX I. Overview of the public service broadcasting system of Bosnia and Herzegovina

Key elements of the public service broadcasting system of Bosnia and Herzegovina

Bosnia and Herzegovina's public service media system is complex, reflecting the composite structure of the state, established by the Dayton Peace agreement in December 1995.⁸⁷ It consists of three public broadcasters: the countrywide public service broadcaster Radio and Television of Bosnia and Herzegovina (BHRT), and two entity public broadcasters, Radio and Television of the Federation of Bosnia and Herzegovina (RTV FBiH) and Radio and Television of Republic Srpska (RTRS).

In addition, the public broadcasting system includes the Corporation of the Public Broadcasting Services of Bosnia and Herzegovina (the Corporation)⁸⁸ to be established and run jointly by the three public service broadcasters.⁸⁹ The latter have equal rights and obligations with respect to the Corporation.

The Corporation should have a director general, a management board and a board of governors. The management board should include the director general of the Corporation's sectors.⁹⁰ It is envisaged that the Board of Governors be composed of 12 members and include all members of the public broadcasting services' boards of governors. It should be in charge of both the Corporation and the public broadcasting system.⁹¹

The Corporation is required to introduce new technologies and operate the transmission network of the three public service broadcasters. It is furthermore responsible for the international representation of the public service broadcasters, foreign programming rights, management of the property and technical resources, management of advertising and the harmonisation of the different systems, policies and procedures of the current three broadcasters.⁹²

The entire broadcasting sector, which includes public, private and community broadcasters, is regulated by the broadcast and telecommunication regulator, the Communication Regulatory Agency (the CRA).

The public service broadcasting system is governed by the Broadcasting System Board which is composed of 12 members and includes all members of the public broadcasting services' boards of governors. The Broadcasting System Board, which also plays the role of Board of

⁸⁷ Bosnia and Herzegovina is a federation consisting of two entities: the Federation of Bosnia and Herzegovina, administered by the Croats and Bosniaks and covering 51% of the territory and Republika Srpska, administered by the Serbs and covering 49% of the territory.

⁸⁸ Article 3 of the Law on the Public Broadcasting System of Bosnia and Herzegovina and Article 3 of the Law of RTV FBiH.

⁸⁹ Article 12 (1) and (2) of the Law on PB System.

⁹⁰ Article 13(4), and (6) of the Law on PB System.

⁹¹ Article 13 (5) of the Law on PB System

⁹² Article 12(3) and Article 13(2) of the Law on PB System.

Governors of the Corporation,⁹³ is responsible for the RTV tax, the adoption of a system-wide programme code and the harmonisation of the programming schedules and coordination of the three public service broadcasters.⁹⁴ It has also competences relating to the establishment and operation of the Corporation: it appoints and dismisses the director general of the Corporation, approves the persons directly reporting to the Director General, adopts the statute of the Corporation and approves the strategy and policy of operation for the Corporation.⁹⁵

The governing bodies of every public service broadcaster include the Board of Governors, the Management Board and the Director General.

Public service broadcasters are funded by the RTV tax, which should be paid by all citizens who possess television sets, as well as by advertisement revenues and allocations from state budgets earmarked for specific projects. The RTV tax is distributed at a ratio of 50% to BHRT and 25% to each broadcasting entity.⁹⁶

Legal framework of the public service broadcasting system

The basis of the legal framework of the public service broadcasting system in Bosnia and Herzegovina is set out in one generic broadcasting law and three public service broadcasting laws.⁹⁷ The establishment and operation of the CRA, the principles of broadcasting regulation, the licensing procedure and the broadcasting sector's enforcement rules are set out in the Law on Communications of Bosnia and Herzegovina (the Law on Communications).⁹⁸

The CRA has passed a number of by-laws regulating broadcasting activities, such as the granting of licenses and frequencies, content regulation and media advertising. These by-laws apply to the entire broadcasting sector, including public service broadcasters. For example, public service broadcasters' commercial activities must be in accord with the Code of Commercial Communication adopted by the CRA.⁹⁹ Public broadcasters' programmes should meet the content requirements set out in the Broadcasting Code of Practice concerning hate

⁹³ Article 13(5) of the Law on PB System.

⁹⁴ Article 8(1) of the Law on PB System.

⁹⁵ Article 8(2) of the Law on PB System.

⁹⁶ Article 23 of the Law on PB System.

⁹⁷ The institutional structure of the public broadcasting system, its guiding principle and the relations between the three public service broadcasters and the Corporation are regulated by the Law on Public Broadcasting System of Bosnia and Herzegovina (Law on PB System), adopted in 2005 by the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina.⁹⁷ In addition, separate public service broadcasting laws adopted from 2005 to 2008 regulate the establishment and operation of each public service broadcaster: the Law on Public Broadcasting Service of Bosnia and Herzegovina sets out the legal framework of BHRT⁹⁷ (Law on BHRT); the Law on the Radio Television of Federation of BiH regulates the RTFBiH⁹⁷ (Law on RTV FBiH); the Law on the Radio Television of Republika Srpska deals with RTRS⁹⁷ (Law on RTRS). The separate public broadcasting laws were adopted by the different legislative bodies: the Law on RTRS was adopted by the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina, while the Law on RTRS and the Law on RTV FBiH were adopted by the Parliament of Republika Srpska and the Parliament of the Federation of Bosnia and Herzegovina, respectively.

⁹⁸ Adopted in 2003 by the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina. Published in the Official Gazette of BiH, no. 31/03.

⁹⁹ Adopted by the Council of the Communications Regulatory Agency of Bosnia and Herzegovina at its 52nd session held on 15 November 2011.

speech, defamation of religion, just and unbiased editorial policy, false and deceptive material, etc. Furthermore, programme requirements, rules for establishment of editorial board councils of public service broadcasters representing the ethnic, cultural and religious composition of the population, and rules concerning the financial responsibility of public service broadcasters and safeguarding their independence from political parties are contained in CRA's Rule 57/2011 on Public Radio and Television Broadcasters.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Adopted by the Council of the Communications Regulatory Agency of Bosnia and Herzegovina at its 52nd session held on 15 November 2011.

ANNEX II. Reports and studies on the operation of the public service broadcasting system of Bosnia and Herzegovina

Several recent studies and reports released in the English language addressed specific challenges to the operation of the public service broadcasting system in Bosnia and Herzegovina. The key findings of the studies and reports are presented below, as they give a vivid impression of the current state of the public service broadcasting sector in the country.

The Media Sustainability Index 2011, published by the International Research & Exchange Board (IREX), notes that the CRA is being subjected to political pressure. The report refers to the fact that the appointment of the general director of the CRA has been delayed for a third consecutive year. The Council of Ministers has given no official justification for its refusal to appoint a director. The report points out that the current acting director is faced with significant administrative difficulties as a result of his status.¹⁰¹

In 2010, the European Union Commission attested that “implementation of the public broadcasting legal framework [was] necessary for reforms in this sector, a European Partnership priority.”¹⁰² The Commission’s progress report on the accession of Bosnia and Herzegovina to the EU pointed out that ensuring the functional independence of the CRA remained a top priority. Other challenges include the failure to establish the Corporation as a result of the disagreement within the Public Broadcasting System Board of Governors over the ownership of equipment and revenue-sharing.¹⁰³

In 2010, the OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina raised concerns about the regulatory deadlock in the public service broadcasting system. It pointed out that two members of the Public Broadcasting Board still await replacement because the Parliamentary Assembly has delayed the appointment of new members. It also observed that public broadcasting in BiH remains “fragmented” due to the delayed establishment of the Corporation.¹⁰⁴

In 2011, the EU Commission reported on the progress made in the field of digital broadcasting and in the transposition of the Audiovisual Media Services Directive. The CRA issued a decision on the use of multiplex A for digital terrestrial broadcasting. The report observed that entity laws on public broadcasting services are not in line with laws at the State level. Again, it is noted that the Corporation has not yet been established due to the failure of the Public Broadcasting System Board of Governors to adopt its statute.¹⁰⁵ The EU Commission pointed out that the appointment of a Director General and two Board Members of the CRA and of the CRA Council is pending.¹⁰⁶

In 2011, both the OSCE Representative on Freedom of the Media and the European Commission expressed concerns over the editorial independence of BHRT, as a result of a

¹⁰¹ The IREX report on Bosnia and Herzegovina was prepared by Sanela Hodžić, research coordinator, Mediacentar Sarajevo, Sarajevo, and can be found online at http://www.irex.org/sites/default/files/EE_MSI_2011_Bosnia.pdf.

¹⁰² SEC (2010) 1331, Bosnia and Herzegovina 2010 Progress report, p. 51-52.

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ OSCE Mission to BiH, Follow-up report on BiH media and media regulators under pressure, 23 September 2010, available online at http://oscebih.org/documents/osce_bih_doc_2010092417401856eng.pdf.

¹⁰⁵ SEC (2011) 1206 Bosnia and Herzegovina 2010 Progress report, p. 50-51, available online at http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/ba_rapport_2011_en.pdf.

¹⁰⁶ SEC (2011), Bosnia and Herzegovina 2010 Progress report, p. 16, 50-51.

2011 amendment to its statute which increases the control of the Management Board over the editorial management.¹⁰⁷

In 2011, the Institute of European Media Law reported that the key challenges to the public service broadcasting system are “the stalemate in the completion of a modern system of public service broadcasting that serves all citizens of BiH and is economically self-sustainable”.¹⁰⁸ It was noted that public service broadcasters are not willing to find a mutually acceptable solution regarding the Corporation. The main disagreements relate to the scope of the powers of the Corporation, the distribution of marketing revenues and subscription fees and the property rights of the public service broadcasters. It has been noted that the three public broadcasters fail to provide a balanced approach to the languages and national interests of all three constituent peoples and the interests of national minorities. In addition, political parties in Parliament attempted to appoint “their people” to the governing bodies of public service broadcasters, “taking sides in the editorial matters and ... encouraging the belief that national interest is the sole guiding line of their public service.”¹⁰⁹

The Balkan Media Barometer Bosnia and Herzegovina 2011 observes that the board of governors of the three public broadcasters “act in line with the political environments they belong to.”¹¹⁰ The RTRS Board of Governors wants a loose cooperation, in line with the position of the political leaders in Republika Srpska, who want a weak national state. In contrast BHRT wants a strong cooperation. The study observed that the three public broadcasting services have become separate units with regard to financial, technical and managerial matters. It points out that they lack a real interest in changing the situation because they are “just fine” with their current status.¹¹¹ The study also notes that the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina refuses to approve the candidates submitted in the recent years by the CRA for the selection of Serb and Croat members of the Board of Governors of BHRT. In 2011, the state parliament requested the Agency to re-publish the tender, which the CRA found to be illegal.¹¹² It has been reported that all public broadcasters with the exception of RTRS are in debt due to the failure to collect subscription fees and the fact that those fees are very low (€3.63).¹¹³ Finally, the Balkan Media Barometer found that the programmes of the public broadcasters differ very little from those of private broadcasters and that they do not offer balanced information in their news and information programmes.¹¹⁴

¹⁰⁷ Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media, Press release, OSCE media representative says Bosnia and Herzegovina urgently needs to uphold the editorial and political independence of its public service broadcaster, 25 May 2011, <http://www.osce.org/fom/78105> and SEC (2011), Bosnia and Herzegovina 2010 Progress report, p. 16, 50-51.

¹⁰⁸ See *The Media in South East Europe, Comparative Media Law and Policy Study*, based on country reports from Albania, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Kosovo, Macedonia, Moldova, Montenegro, Romania and Serbia. The study was conducted on behalf of the Friedrich Ebert Foundation, Regional Project Dialogue South-East Europe and is available online at <http://www.fes.bg/files/custom/library/2011/The%20Media%20in%20South-East%20Europe.pdf>. The report on Bosnia and Herzegovina was prepared Radenko Udovicic. Its full text can be found online at http://www.emr-sb.de/service/EMR_BiH_CountryReport_FES_SEE.pdf.

¹⁰⁹ *Ibid.* p. 44.

¹¹⁰ Balkan Media Barometer, Bosnia and Herzegovina 2011, edited by Nataša Tešanovic. The study was facilitated by the Friedrich Ebert Foundation and was still unpublished at the time of the writing of this review.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 40.

¹¹² *Ibid.*, p. 43.

¹¹³ *Ibid.*, p. 46.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 48-49.



**КОММЕНТАРИЙ К ПРОЕКТУ
ЗАКОНА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ «О ЗАЩИТЕ ДЕТЕЙ ОТ
ИНФОРМАЦИИ, ПРИЧИНЯЮЩЕЙ ВРЕД ИХ ЗДОРОВЬЮ ИЛИ
РАЗВИТИЮ»**

Подготовлено Дмитрием Головановым, экспертом Института проблем информационного права (г. Москва), юристом ОАО «ВебТВ» (г. Москва), по заказу Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации

2012

Содержание

РЕЗЮМЕ, КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ	5
ВВЕДЕНИЕ	11
1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВА ДЕТЕЙ НА ЗАЩИТУ ОТ ВРЕДНОЙ ИНФОРМАЦИИ	13
1.1. Значение свободы выражения мнения	13
1.2. Ограничения свободы выражения мнения	18
1.3. Регулирование доступа детей к информации и защиты детей от вредной информации	20
2. АНАЛИЗ НОРМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ О ПРАВАХ ДЕТЕЙ В ОТНОШЕНИИ ИНФОРМАЦИИ	33
3. АНАЛИЗ ПРОЕКТА ЗАКОНА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ «О ЗАЩИТЕ ДЕТЕЙ ОТ ИНФОРМАЦИИ, ПРИЧИНЯЮЩЕЙ ВРЕД ИХ ЗДОРОВЬЮ ИЛИ РАЗВИТИЮ»	38
3.1 Комментарии и предложения к главе 1 законопроекта: «Общие положения».	38
3.2 Комментарии и предложения к главе 2 законопроекта: «Классификация информационной продукции».	43
3.3 Комментарии и предложения к главе 3 законопроекта: «Требования к обороту информационной продукции».	44
3.4 Комментарии и предложения к главе 4 законопроекта: «Экспертиза информационной продукции».	47
3.5 Комментарии и предложения к главе 5 законопроекта: «Надзор и контроль в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию».	48
3.6 Комментарии и предложения к главе 6 законопроекта: «Ответственность за правонарушения в сфере защиты детей в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию».	49
3.7 Комментарии и предложения к главе 7 законопроекта: «Заключительные положения».	49

РЕЗЮМЕ, КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ

Проведя анализ представленного проекта Закона Кыргызской Республики «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью или развитию» в контексте положений Конституции Кыргызской Республики, действующего законодательства о СМИ и о правах детей Кыргызской Республики, международных норм о свободе выражения мнений и защите детей от вредной информации, а равно практики, существующей в других государствах-участниках ОБСЕ, эксперт приходит к общему заключению, что указанный законопроект содержит значительный позитивный потенциал, позволяющий установить баланс права на свободу выражения мнения и права на защиту детей от вредной информации. В тоже время, законопроект содержит существенные недостатки, которые могут нивелировать его положительные начала. Проект требует дополнительной доработки с учетом рекомендаций, основанных на международном праве и практике других стран, в которых действует сходное законодательство.

Законопроект содержит следующие основные преимущества:

- При установлении ограничений распространения информации, предполагаемых законопроектom, в целом, сохраняется баланс гарантированных конституционного права на свободу выражения мнения и охраняемых интересов несовершеннолетних. Значительный вклад в это обеспечивается действием принципа самостоятельной реализации положений правового акта лицами, отвечающими за выпуск информационной продукции в оборот, а также тем, что большее значение законом придается информированию детей об опасном характере продукции, а не запрету распространения информации.
- Сфера регулирования закона является очерченной достаточно четко, соответствует заявленному проекту предмету.
- Понятийный аппарат законопроекта в основном является достаточно выверенным, сохраняя при этом лаконичность, в результате чего обеспечивается эффективность действия принципа правовой определенности. Это не отменяет того факта, что многие категории закона носят оценочный и субъективный характер. Он обусловлен самой природой отношений по поводу защиты от информации, которая может повлиять каким-либо образом на детей не только в силу своего содержания, но и в силу индивидуального восприятия, сформированного с учетом как общественной морали, так и семейных отношений, а также личного развития ребенка. Трактовка таких положений, как «оправданное сюжетом изображение насилия», «не побуждающие к совершению противоправных действий описания преступлений» не может происходить исключительно на основании формальных критериев, предусмотренных законом и должна осуществляться с привлечением представителей различных общественных и экспертных групп.
- Предусматривается изъятие из сферы действия закона оборота информационной продукции, имеющей значительную историческую, культурную или художественную ценность. Такое изъятие позволяет обеспечивать гарантии сохранения культурного

наследия, сформированного в национальном и международном искусстве и доступа к объектам такого наследия детей в соответствии с требованиями части 2 статьи 31 Конвенции о правах ребенка.

- Предусматривается единый орган, уполномоченный в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию. Наличие такого одного управляющего центра должно обеспечивать единообразие и относительную оперативность принятия решений. Тем не менее, необходимо отметить, что статус данного органа не является вполне понятным в системе органов, сформированной в Кыргызской Республике для защиты интересов детей, принципы формирования органа не понятны.

В то же время, законопроект содержит следующие очевидные негативные моменты,

некоторые из которых являются производной стороной его достоинств:

- Основным и существенным недостатком законопроекта следует признать недостаточное использование саморегулирования или сорегулирования в отрасли, обеспечивающей оборот информационной продукции. Центральная роль в формировании механизмов обеспечения исполнения закона в соответствии с проектом, включая принятие актов, устанавливающих процедуры маркировки и проведения экспертизы информационной продукции, возлагается на государственный орган, а не на представителей профессионального сообщества. Между тем, такая практика не соответствует международным стандартам, и не является принятой в других государствах-участниках ОБСЕ.
- Проект включает положения, которые не могут быть реализованы, в силу отсутствия надлежащих механизмов. В частности, таковым следует признать предусмотренную норму законопроекта о его неприменимости к продукции, имеющей значительную историческую, художественную или иную культурную ценность для общества.

Отсутствие критериев для отнесения продукции к характеризующейся таким образом, создает возможности с одной стороны, для злоупотреблений правами субъектов на рынке оборота информационной продукции, ссылающихся при распространении информации на ее «особую» ценность, а с другой стороны, для развития коррупционной составляющей деятельности представителей государственного органа, которые будут решать, отнести то или иное произведение к категории особых культурных ценностей или провести его возрастную классификацию.

- В состав изъятий из действия положений законопроекта не попало распространение информации медицинского характера, между тем обязательность предписания такого рода является очевидным. Также представляется логичным изъятие из сферы действия законопроекта оборота информации учебного характера.
- Законопроект содержит ряд ограничений в отношении информации, которые не могут быть признаны достаточно определенными с позиции следования принципу формальной определенности. В частности, устанавливается запрет на

распространение информации, отрицающей семейные ценности. Данная категория является крайне размытой и может по-разному трактоваться не только различными индивидами в силу их персональных представлений о морали, но и разными социальными группами, проживающими в разных регионах страны, в которой установлено такое ограничение.

- Предусматривается в качестве общего правила обязательность распространения промаркированной информационной продукции в сети Интернет и запрет распространения в сети Интернет вредной для детей информации. Реализация данного нормативного положения в его нынешнем виде будет представлять собой нарушение основополагающего принципа равенства всех перед законом, так как создаст неравные условия для представителей Интернет-индустрии, тем самым ограничив свободу распространения информации. Представляется, что императивное распространение на все Интернет-сайты требования об ограничении оборота информации и о маркировке продукции приведет к ограничению прав тех владельцев Интернет-ресурсов, которые находятся под юрисдикцией Кыргызской Республики по сравнению с их конкурентами, находящимися в других доменных зонах и / или юрисдикциях.
- Законопроект не согласован с положениями действующего законодательства Кыргызской Республики в части определения запрещенной к распространению информации. Это может привести к ограничению свободы выражения мнения, так субъекты правоотношений не смогут определить, какой именно вид информации прещен к распространению и откажутся от распространения информации не потому, что она может наносить вред детям, а потому, что правовые последствия распространения такой информации непонятны.
- Установленная законопроектом процедура экспертизы информационной продукции, не соответствует заявляемой концепции законопроекта. Так как экспертиза осуществляется исключительно по решению контролирующего/надзорного органа, оплачивается за счет средств государственного бюджета и носит забюрократизированный и нетранспарентный характер, ее использование будет носить репрессивный характер. Она будет осуществляться не в целях добровольной классификации материалов, а для противодействия распространению той или иной информации.
- Законопроект содержит лишь отсылочные нормы по вопросу об ответственности за его нарушение. Между тем, как показывает практика других стран, в которых принимается подобное законодательство, именно введение норм ответственности за нарушение законодательства о защите детей приводит к возникновению самых острых дискуссий в обществе и опасений возможного непропорционального ограничения прав на свободу поиска и распространения информации. Неопределенность в вопросах субъектного состава, процедуры и меры ответственности за нарушение закона не позволяет оценить, какими будут последствия принятия законопроекта для участников рынка обращения информационной продукции.
- Законопроект не предусматривает переходного срока, в течение которого должно быть приведено в соответствие законодательство в смежных сферах, а также осуществлена подготовительная (включая разъяснительную) работу с участниками оборота информационной продукции.

В качестве основных рекомендаций эксперт предлагает:

1. Внести в законопроект изменения, обеспечивающие участие представителей профессионального (Интернет-, медийного) сообщества в принятии решений, касающихся классификации информационной продукции, экспертизы такой продукции, составления регламентов и правил осуществления различных видов деятельности по защите детей от вредной информации, а также в осуществлении надзора и контроля за соблюдением законодательства. В качестве наиболее предпочтительного варианта предлагается возложение соответствующих функций на органы саморегулирования профессионального сообщества, или профессиональные объединения, или наиболее авторитетные некоммерческие организации. В качестве альтернативного варианта возможно рекомендовать учреждение экспертного совета, включающего представителей гражданского общества, при уполномоченном органе в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию. Решения уполномоченного государственного органа должны приниматься при обязательном участии экспертного органа.
2. В законопроект должны быть внесены более четкие правила для определения информации, имеющей значительную историческую, художественную или иную культурную ценность. Представляется необходимым составление открытого и общедоступного реестра таких произведений, приоритизация процедуры экспертизы в отношении таких произведений. До формирования основного массива информации такого реестра, закон не должен вступать в действие. При этом необходимо закрепить в качестве обязательной нормы презумпцию, в соответствии с которой невнесение произведения в реестр не будет означать, что оно не представляет особой ценности. Кроме того, при доработке законопроекта необходимо произвести его гармонизацию с законом Кыргызской Республики от 7 апреля 2009 года «О культуре» таким образом, чтобы базовое понятие «культурная ценность» не было дискриминировано по отношению к понятию «информация, представляющая особую культурную ценность».
3. Необходимо изъять из сферы действия закона оборот продукции, содержащий медицинскую направленность, а также учебной литературы.
4. Необходимо кардинально переработать законопроект в отношении правил распространения информационной продукции через сеть Интернет. Обязательная маркировка продукции в сети Интернет должна быть отменена, должны быть уточнены правила оборота вредной для детей продукции. Интернет-сайты необходимо заинтересовывать во введении маркировки, предоставляя им льготы и преференции, установленные законом. Кроме того, из под действия закона должны быть выведены те разделы Интернет-сайтов, которые содержательно наполняются пользователями (UGC, комментарии на сайтах и пр.).
5. Представляется необходимым скорректировать правила проведения экспертизы для приведения данной процедуры в соответствие с целями и задачами закона. Для этого экспертиза должна стать добровольной (проводиться как по инициативе государственных органов, так и по инициативе производителей и

- распространителей информационной продукции), более транспарентной (достигается путем ведения открытого реестра экспертов, публикации экспертных заключений), независимой (допускается финансирование экспертизы как за счет бюджетных средств, так и за счет иных инициаторов экспертизы), ответственной (в законе должна быть предусмотрена профессиональная ответственность экспертов).
6. Требуется доработка закона с целью исключения из него положений, которые не могут быть признаны определенными в достаточной мере, чтобы исключить возможность некорректного применения (например, «семейные ценности», «противоправное поведение»).
 7. Законодательно должны быть закреплены соразмерные, понятные и продиктованные насущной потребностью механизмы ответственности за нарушение закона, которые должны быть отражены именно в этом нормативном акте (с возможностью последующего дублирования норм в профильном законодательстве).
 8. Следует осуществить внедрение закона через механизм поэтапного введения в действие. В переходный период должны быть созданы необходимые для обеспечения реального функционирования закона институты (подготовлена институциональная инфраструктура для проведения экспертизы, сформирован контрольно-надзорный орган, утверждены его регламенты, подготовлены необходимые реестры, утверждены перечни административных, организационных, технических и программно-аппаратных средств защиты детей от вредной информации), проведена разъяснительная работа с представителями рынка распространения информационной продукции.

ВВЕДЕНИЕ

Настоящее исследование содержит анализ представленного проекта Закона Кыргызской Республики «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью или развитию» в контексте положений Конституции Кыргызской Республики, действующего законодательства о СМИ и о правах детей Кыргызской Республики,¹ а также международных норм о свободе выражения мнений и защите детей от вредной информации, а равно практики, существующей в других государствах-участниках ОБСЕ.

Рассматриваемый проект закона был разработан по инициативе общественных активистов и парламентариев Кыргызской Республики. Основной целью принятия нового законодательного акта, по задумке его инициаторов, должно стать создание правового поля, обеспечивающего защиту прав детей от информации, которая может причинить вред их духовному, физическому и психическому развитию. Как указывают разработчики проекта, его актуальность «обусловлена особой уязвимостью детей, которые в условиях интенсивного развития новых информационных технологий (Интернета, мобильной и иных видов электронной связи, цифрового вещания) в наибольшей степени подвержены Негативному информационному воздействию».²

10 июля 2012 года указанный законопроект был опубликован на сайте Парламента Кыргызской Республики, в настоящее время по инициативе парламентариев и во исполнение положений пункта 1 статьи 22 Закона Кыргызской Республики от 20 июля 2009 года «О нормативных правовых актах»³ он проходит общественное обсуждение.⁴ Анализ законопроекта представлен организациями гражданского общества, широкой общественности доступна как позиция законодателей, так и точка зрения противников проекта.

В случае принятия законопроекта он станет ключевым звеном в сложной системе законодательных актов, регулирующих в различном объеме информационные права граждан, в том числе защиту прав детей на получение информации, не причиняющей вреда их физическому психическому и нравственному развитию.

Раздел 1 настоящего исследования посвящен международным обязательствам Кыргызской Республики в области прав человека, и в нем излагаются международные стандарты, касающиеся права на свободу выражения мнения, а также прав детей на свободу выражения мнения, доступа к информации и защиты от информации, которая может причинить вред развитию детей. Указанные стандарты установлены в

¹ Исследовались тексты законов Кыргызской Республики и законопроекта на русском языке.

² Справка-обоснование к проекту закона размещена на сайте Парламента Кыргызской Республики, по адресу: <http://www.kenesh.kg/RU/Pages/ViewNews.aspx?id=667&NewsID=9286>

³ Здесь и далее в качестве источника получения текстов нормативных правовых актов Кыргызской Республики выступает база данных официального сайта Министерства юстиции республики - <http://cbd.minjust.gov.kg>. Текст Закона «О нормативных правовых актах» на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/2104202>.

⁴ Объявление о вынесении на общественное обсуждение законопроекта размещено на сайте Парламента Кыргызской Республики, по адресу: <http://www.kenesh.kg/RU/Pages/ViewNews.aspx?id=667&NewsID=9286>

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 Кыргызстан. Они содержатся в рекомендательных актах международных организаций, решениях международных судов и трибуналов 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 Кыргызской Республики на предмет регулирования свободы выражения мнения и оборота информационной продукции, которая может нанести вред развитию детей.

В разделе 3 содержится анализ проекта Закона Кыргызской Республики «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью или развитию» с учетом вышеуказанных стандартов, места законопроекта в структуре законодательства Кыргызстана, и изложены замечания в отношении этого законопроекта в редакции, опубликованной и доступной для общественного обсуждения. Рекомендации раздела основаны на принципах международного права, учитывают сложившуюся систему правового регулирования информационных отношений Кыргызской Республики и содержат конкретные предложения по совершенствованию законопроекта.

1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СМИ

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 (ВДПЧ),⁵ основной 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 (МПГПП)⁶ –

⁵ 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

⁶ 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/pactpol.htm>.

договор, имеющий обязательную юридическую силу, ратифицированный Кыргызстаном 12 января 1994 года⁷, гарантирует право на свободу убеждений и их выражение 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».

Часть 3 статьи 6 Конституции Кыргызской Республики провозглашает приоритет международного права, выделяя в качестве абсолютного приоритета верховенство международных договоров, и артикулируя его следующим образом:

«Вступившие в установленном законом порядке в силу международные договоры, участницей которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики.

Нормы международных договоров по правам человека имеют прямое действие и приоритет над нормами других международных договоров».

Статья 20 Закона Кыргызстана «О нормативных правовых актах» предусматривает в качестве обязательной научную экспертизу законопроектов, которая в обязательном порядке включает оценку проектов на соответствие как Конституции, так и международным обязательствам Кыргызской Республики.

Статья 31 Конституции гарантирует каждому право на свободу выражения своего мнения, свободу слова и печати, устанавливает запрет на принуждение к выражению своего мнения или отказу от него. Статья 33 Конституции провозглашает право каждого свободно искать, получать, хранить, использовать информацию и распространять ее устно, письменно или иным способом. Статья 49 Конституции гарантирует каждому свободу литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания. Каждый имеет право на участие в культурной жизни и доступ к ценностям культуры.

⁷ Постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 12 января 1994 года № 1406-ХП «О присоединении Кыргызской Республики к международным договорам по правам человека». Текст Постановления на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/50679>.

Свобода выражения мнения гарантируется и различными документами ОБСЕ, согласие с которыми выразил Кыргызстан, такими как Заключительный акт общеевропейского совещания в Хельсинки,⁸ Заключительный документ копенгагенского совещания

Конференции ОБСЕ по человеческому измерению,⁹ Парижская хартия, согласованная в 1990 году,¹⁰ заключительный документ встречи на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Будапеште в 1994 году,¹¹ Декларация встречи на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Стамбуле.¹² 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 внутригосударственного потока информации, который мы рассматриваем как существенную составляющую любого демократического, свободного и открытого общества».

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

⁸ Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хельсинки, 1 август 1975 года. См. текст на русском языке в извлечениях, касающихся свободы выражения мнений на сайте Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ по адресу: http://www.osce.org/publications/rfm/2003/10/12253_108_ru.pdf.

⁹ Копенгагенское совещание Конференции ОБСЕ по человеческому измерению, июнь 1990 года. См., в частности, пункты 9.1 и 10.1 на русском яз. на сайте Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: http://www.osce.org/publications/rfm/2003/10/12253_108_ru.pdf.

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.

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.

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.

59 (I),¹³ которая, касаясь свободы информации в самом широком смысле, гласит:

«Свобода информации является фундаментальным правом человека и критерием всех остальных свобод, которым посвящена деятельность Организации Объединенных Наций

Под свободой информации в данной 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 моральная 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.

Это нашло отражение и в решениях судов по правам человека. Например, Комитет (с 3 апреля 2006 г. – Совет) 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».¹⁴

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".¹⁵ 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".¹⁶

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 «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>.

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>

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».¹⁷

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.

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».¹⁸

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».¹⁹

1.2. Ограничения свободы выражения мнения

Право на свободу выражения мнения не является абсолютным: в определенных и

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 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).

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"».²⁰

В статье 19(3) МПГП 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.

Статья 10 ЕСПЧ (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 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.

Это означает, что расплывчатые или нечетко сформулированные ограничения или ограничения, оставляющие чрезмерную свободу действий для исполнительной власти, несовместимы с правом на свободу выражения мнения.

²⁰ Дело "Хендисайд против Соединенного Королевства" (Handyside v. the United Kingdom, 7 December 1976, Application No. 5493/72, па. 49).

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 "насушная общественная потребность"²¹; 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 по правам человека, "требование 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".²²

В этой связи необходимо отметить, что часть Конституция Кыргызстана также устанавливает критерии ограничения прав и свобод человека и гражданина, при этом выстраивая еще более сложно структурированную систему введения ограничений.

Основной закон Кыргызстана в статье 20 разделяет права человека на две базовые категории. Права первой категории не могут быть ограничены ни при каких обстоятельствах. К ним, в частности, относится свобода мысли и мнения, являющиеся личными и неотчуждаемым правами человека. Свобода выражения мнения и свобода информации могут подвергаться ограничениям при соблюдении следующих императивных требований к вводимым ограничениям:

- 1) Такие ограничения могут устанавливаться исключительно законами в определенных – следующих – целях: защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц.
- 2) Вводимые ограничения должны быть соразмерными указанным выше целям.
- 3) Запрещается принятие подзаконных нормативных правовых актов, ограничивающих права и свободы человека и гражданина, а равно принятие законов, умаляющих или отменяющих права.

1.3. Регулирование доступа детей к информации и защиты детей от вредной информации

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 сайте Европейского суда по правам человека по адресу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-61930>.

²² Решение Комитета ООН по правам человека по делу "Рафаэль Маркиш ди Мораиш против Анголы" (note 31, para. 6.8).

Объем международно-правового регулирования прав детей весьма компактен, он не содержит существенного объема документов, специально посвященных праву ребенка на получение информации и на защиту от вредной информации. Это связано с тем, что базовые документы, провозглашающие и гарантирующие права всех людей, независимо от возраста, применяются и к детям.

Однако некоторые специфические регуляционные механизмы в информационной сфере международным правом установлены. Одним из первых международных документов, который был сконцентрирован именно на детях, стала Декларация прав ребенка.²³ Данный документ содержит лишь общие принципы, которые признаются государствами, поддерживающими Декларацию, и реализуются в национальном законодательстве. В контексте рассматриваемой тематики важно отметить принцип 2 данного документа, который формулируется следующим образом:

«Ребенку законом и другими средствами должна быть обеспечена специальная защита и предоставлены возможности и благоприятные условия, которые позволяли бы ему развиваться физически, умственно, нравственно, духовно и в социальном отношении здоровым и нормальным путем и в условиях свободы и достоинства. При издании с этой целью законов главным соображением должно быть наилучшее обеспечение интересов ребенка».

Развитие принципов, заложенных в Декларации, было осуществлено при принятии Конвенции о правах ребенка 20 ноября 1989 года,²⁴ которая за всеобъемлющий характер регулирования прав ребенка получила неофициальное название «всемирной конституции прав ребенка». Узбекистан присоединился к указанной конвенции 29 июня 1994 года. Часть 1 Статьи 13 Конвенции определяет право на выражение мнения ребенка следующим образом:

«1. Ребенок имеет право свободно выражать свое мнение; это право включает свободу искать, получать и передавать информацию и идеи любого рода, независимо от границ, в устной, письменной или печатной форме, в форме произведений искусства или с помощью других средств по выбору ребенка».

Вторая часть приведенной статьи указывает, что свобода выражения мнения может быть ограничена для достижения одной из следующих целей: для уважения прав и репутации других лиц, или для охраны государственной безопасности, или общественного порядка, или здоровья или нравственности населения.

При этом положения Конвенции отдельно выделяют роль родителей и иных законных представителей ребенка в осуществлении им своих прав, указывая на это в статье 18

²³ Принята 20.11.1959 Резолюцией 1386 (XIV) на 841-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН. См. полный официальный текст на русском языке на сайте ООН: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/childdec.shtml

²⁴ Принята 20.11.1989 Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеей ООН, См. полный официальный текст на русском языке на сайте ООН: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml.

документа. Первая часть указанной статьи провозглашает в качестве основного принципа: родители и законные опекуны «несут основную ответственность за воспитание и развитие ребенка. Наилучшие интересы ребенка являются предметом их основной заботы». Роль же государства в этом вопросе является ограниченной: часть вторая приведенной статьи устанавливает обязанность государств-участников в целях гарантии и содействия осуществлению прав, изложенных в Конвенции, оказывать родителям и законным опекунам «надлежащую помощь в выполнении ими своих обязанностей по воспитанию детей».

Ключевым положением Конвенции для понимания возможностей ограничения оборота информации в целях защиты детей является ее статья 17. Она подчеркивает важную роль средств массовой информации и концентрируется на поощрении доступа ребенка к информации и материалам из различных национальных и международных источников, особенно к такой информации и материалам, которые направлены на содействие социальному, духовному и моральному благополучию, а также здоровому физическому и психическому развитию ребенка. В этих целях государства-участники поощряют СМИ к распространению полезной для ребенка информации, международное сотрудничество в области подготовки и распространения информации из различных источников, выпуск и распространение детской литературы. Также позитивно должно быть встречено стремление СМИ уделять особое внимание языковым потребностям ребенка, принадлежащего к какой-либо группе меньшинств или коренному населению.

Наконец, в качестве одного из направлений по реализации статьи 17 государства-участники Конвенции выделяют поощрение «разработки надлежащих принципов защиты ребенка от информации и материалов, наносящих вред его благополучию, учитывая положения статей 13 и 18».

Именно процитированная норма может служить отправной точкой для разработки законодательства, защищающего ребенка от информации, которая может рассматриваться как наносящая вред психологическому, физическому и нравственному развитию ребенка. В этой связи представляется необходимым рассмотреть ее подробнее.

Первоочередным обстоятельством, имеющим значение для рассмотрения анализируемой нормы, является то, что в ней в самой установлены пределы ее реализации. Установление принципов защиты детей от вредной информации должно происходить в обязательном порядке таким образом, чтобы не было ущемлено или несоразмерно ограничено права ребенка на свободу выражения мнения, включая право на получение и передачу информации в любой форме независимо от границ (статья 13 Конвенции). Кроме того, государство не может вторгаться в права и обязанности родителей по обеспечению воспитания и развития ребенка, так как такая обязанность предусмотрена статьей 18 Конвенции. Основная функция государства, согласно этой статье, состоит в том, чтобы оказывать помощь родителям и законным опекунам ребенка в его воспитании.

Наконец, при анализе статьи 17 Конвенции следует обратить внимание непосредственно на формулировку ее нормы. Позитивное обязательство государство, в соответствии с ней, состоит в «поощрении разработки» принципов защиты ребенка от информации. Таким образом, как следует из буквального толкования нормы, государство должно не

самостоятельно разрабатывать и реализовывать системы защиты от вредной информации, а санкционировать и поощрять введение стандартов органами саморегулирования.

Именно на это аспекте делает акцент международная организация Артикль 19 в аналитическом докладе, посвященном Конвенции о правах ребенка «Kids Talk Freedom of Expression and the UN Convention on the Rights of the Child».²⁵ В докладе отмечается, что изначально редакция рассматриваемой формулировки подразумевала возможность более широкого участия государства в формировании механизмов защиты детей от вредной информации. Однако в ходе обсуждения и доработки текста Конвенции было сочтено, что именно такая форма участия государства в информационной политике, какая прописана в утвержденной редакции статьи, является оптимальной.

Таким образом, при формировании правовой основы для защиты детей от вредной информации, для обеспечения соответствия Конвенции государство обязано обеспечить соблюдение трех базовых условий: 1) вводимое регулирование не должно чрезмерно ограничивать свободу выражения мнения, то есть вводить определенные, необходимые для защиты законных интересов и соразмерные ограничения свободы выражения мнения; 2) вводимое регулирование не должно вторгаться в «зону ответственности» родителей, обеспечивающих воспитание и развитие детей; 3) вводимое регулирование должно стимулировать разработку принципов защиты детей органами саморегулирования и представителями индустрии.

В качестве еще одной составляющей правового статуса ребенка, необходимо выделить его права в сфере культуры, проартикулированные Конвенцией. Ее статья 31 гласит:

«1. Государства-участники признают право ребенка на отдых и досуг, право участвовать в играх и развлекательных мероприятиях, соответствующих его возрасту, и свободно участвовать в культурной жизни и заниматься искусством.

2. Государства-участники уважают и поощряют право ребенка на всестороннее участие в культурной и творческой жизни и содействуют предоставлению соответствующих и равных возможностей для культурной и творческой деятельности, досуга и отдыха».

Наряду с действием международных соглашений, выполнение которых является обязательным для Кыргызской Республики, представляется необходимым рассмотреть некоторые аспекты решения вопроса регулирования права на защиту детей от вредной информации, существующие в европейской правовой системе, а также в Содружестве Независимых Государств, членом которого является Кыргызстан.

Среди актов Европейского Союза в качестве основного документа, формирующего принципы защиты несовершеннолетних от вредной информации необходимо назвать Директиву об аудиовизуальных медиа-услугах Европейского Парламента и

²⁵ См. полный текст на английском языке на сайте Артикль 19: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/children-kid-s-talk.pdf>

Совета Европейского Союза 2010/13/ЕС от 10 марта 2010 года.²⁶ Указанный документ представляет собой наиболее детализированный рамочный акт, устанавливающий единые стандарты оказания аудиовизуальных услуг на территории Европейского Союза.

Документ уделяет специальное внимание защите несовершеннолетних от вредной информации. В частности, в преамбуле документа формулируется обеспокоенность проблемой вредоносного содержания информации, которая может быть доступна детям и формируются принципы введения ограничений и регулирования на национальном уровне стран-участников Европейского Союза:

«(59) Наличие вредоносного содержания в аудиовизуальных медиа-услугах является предметом обеспокоенности законодателей, медиа-индустрии и организаций. Также могут возникнуть новые проблемы, особенно в связи с новыми системами и предметами производства. Поэтому необходимы правила защиты физического, умственного и нравственного развития несовершеннолетних, а также человеческого достоинства во всех аудиовизуальных медиа-услугах, включая аудиовизуальные коммерческие сообщения.

(60) Меры по защите физического, умственного и нравственного развития несовершеннолетних и человеческого достоинства должны быть тщательно сбалансированы с основным правом на свободу выражения мнений, изложенным в Хартии основных прав Европейского Союза. Цель данных мер, таких как использование личных идентификационных номеров (ПИН-коды), системы фильтрации или маркировки, состоит в том, чтобы обеспечить адекватный уровень защиты физического, умственного и нравственного развития несовершеннолетних и человеческого достоинства, особенно в отношении аудиовизуальных медиа-услуг, предоставляемых по требованию. Рекомендации по защите несовершеннолетних, человеческого достоинства и права на ответ уже признали важность системы фильтрации и маркировки и включают в себя ряд

возможных мер в интересах несовершеннолетних, например, систематическую поставку пользователям эффективной, обновляемой и простой в использовании автоматической системы фильтрации при выборе поставщика интернет-услуг или предоставлении доступа к услугам, специально предназначенным для детей».

В основном тексте Директивы установлены основные принципы, касающиеся защиты прав несовершеннолетних при изготовлении и распространении аудиовизуальной продукции. Так, статья 9 Директивы регламентирует требования охраны интересов несовершеннолетних при распространении рекламы. В соответствии с ней, аудиовизуальные рекламные сообщения не должны причинять физического или морального ущерба несовершеннолетним. По этой причине они не должны прямо призывать несовершеннолетних приобретать товары или получать услуги, используя их неопытность и доверчивость, прямо побуждать их убеждать родителей или других лиц на покупку рекламируемых товаров или услуг, использовать особое доверие

²⁶ Директива Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2010/13/ЕС от 10 марта 2010 г. «О координации некоторых законодательных, регламентарных и административных положений, действующих в Государствах-членах ЕС, относительно оказания аудиовизуальных медиауслуг (Директива об аудиовизуальных медиауслугах)» (Кодифицированная версия). См. неофициальный перевод на русский язык на сайте в сети Интернет по адресу: <http://bazakonov.ru/doc/index.php?print=Y&ID=2405142>

несовершеннолетних у родителей, учителей или других лиц, или неоправданно показывать несовершеннолетних в опасных ситуациях. Также положения указанной статьи и статьи 22 запрещают распространение рекламы алкогольной продукции, направленной непосредственно на несовершеннолетнего.

В отношении нелинейных услуг (показа on-demand) установлено требование обеспечить, чтобы аудиовизуальные медиа-услуги, предоставляемые по требованию поставщиками медиа-услуг, находящимися под юрисдикцией государств членов-ЕС, которые могут серьезно нанести вред физическому, умственному или нравственному развитию несовершеннолетних, были доступны только таким образом, чтобы несовершеннолетние не слышали и не видели таких аудиовизуальных медиа-услуг, предоставляемых по требованию (статья 12).

Наконец, самая существенная часть регулирования состоит в наличии специальной главы, устанавливающей основы защиты несовершеннолетних (Глава VIII), состоящей лишь из одной статьи под номером 27. Она предусматривает в первой части обязанность стран ЕС принять меры для обеспечения того, чтобы телевизионные передачи не содержали каких-либо программ, которые могут серьезно повлиять на физическое, умственное или нравственное развитие несовершеннолетних, в частности, программ, связанных с порнографией или необоснованным насилием.

В пунктах 2 и 3 статьи 27 Директивы предусмотрены обязательства обеспечить ограничение доступа детей к вредоносным программам такими способами, как ограничение времени их показа или кодирование сигнала, а также обязательная маркировка контента:

«2. Меры, предусмотренные в пункте 1, распространяются также на другие программы, которые могут нанести вред физическому, умственному или нравственному развитию несовершеннолетних, за исключением случаев, когда данные меры обеспечиваются выбором времени эфира или какой-либо технической мерой, позволяющей несовершеннолетним лицам обычно не слышать и не видеть подобные передачи.

3. Кроме того, когда такие программы транслируются в закодированной форме, Государства - члены ЕС должны обеспечить, чтобы им предшествовало акустическое предупреждение или определение наличия визуального символа в течение всего периода».

Необходимо добавить, что Директива в преамбуле указывает на то, что регулирование положений о защите несовершеннолетних может осуществляться государствами-участниками более жестко, чем это предусмотрено самой Директивой, при этом конкретные, объективно необходимые национальные нормы, о которых идет речь, должны быть соразмерными и применяться на недискриминационной основе. Кроме того, государства должны принимать во внимание прецедентную практику, выработанную Европейским Судом по правам человека по вопросам обеспечения общественного интереса, в том числе по вопросу обеспечения прав несовершеннолетних.

При анализе европейских стандартов защиты несовершеннолетних от вредной информации помимо указанной Директивы необходимо также принимать во внимание те Рекомендации, которые сформулированы общеевропейскими органами по данному

вопросу. В этой связи целесообразно рассмотреть Рекомендацию по защите несовершеннолетних и человеческого достоинства 98/560/ЕС от 24 сентября 1998 года²⁷ и

Рекомендацию Европейского Парламента и Совета по защите несовершеннолетних и человеческого достоинства, а также о праве на ответ в отношении конкурентоспособности европейской аудиовизуальной и он-лайн индустрии информационных услуг 2006/952 ЕС от 20 декабря 2006 года²⁸, которые закрепили комплекс мер, направленных на защиту детей от вредной информации в СМИ и сети Интернет.

Рекомендации адресованы различным участникам рынка аудиовизуальной продукции, но для целей определения регуляторных функции государств-участников имеет смысл рассмотреть именно те положения, которые относятся к государствам. Рекомендация по защите несовершеннолетних и человеческого достоинства 98/560/ЕС от 24 сентября 1998 года²⁹ в числе прочего содержит следующие рекомендации государствам-участникам:

способствовать принятию национального законодательства для защиты детей и человеческого достоинства. Такая деятельность подразумевает вовлечение различных сторон (пользователей, потребителей, бизнеса и публичных властей) к его разработке, исполнению и оценке. Создание правовых основ для саморегулирования операторов онлайн-услуг также должно поощряться государством;

поощрять вещателей на добровольной основе разрабатывать и внедрять новые способы защиты несовершеннолетних и информирования зрителей;

противодействовать распространению в онлайн-услугах незаконного контента, унижающего человеческое достоинство, путем рассмотрения жалоб и уведомления компетентных национальных органов власти о предположительно незаконном контенте, а также осуществлять межгосударственное взаимодействие данных органов.

Рекомендация по защите несовершеннолетних и человеческого достоинства, а также о праве на ответ в отношении конкурентоспособности европейской аудиовизуальной и он-лайн индустрии информационных услуг стали следующим шагом на пути выстраивания взаимодействия между государствами-членами ЕС, производителями и другими заинтересованными участниками по обеспечению защиты несовершеннолетних в телевидении и секторе интернет-услуг. Она предусматривает принятие ряда мер на уровне государств-участников ЕС, включая следующие:

²⁷ Protection of minors and human dignity (1998 Recommendation). См. официальный текст на английском языке на официальном сайте Европейского Союза по адресу: http://europa.eu/legislation_summaries/audiovisual_and_media/124030b_en.htm

²⁸ Recommendation of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on the protection of minors and human dignity and on the right of reply in relation to the competitiveness of the European audiovisual and on-line information services industry (2006 Recommendation) См. официальный текст на английском языке на официальном сайте законодательства Европейского союза по адресу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006H0952:EN:NOT>

²⁹ Перевод Рекомендации на русский язык выполнен экспертом.

обучение детей ответственному пользованию аудиовизуальными и информационными онлайн услугами, включая меры по повышению уровня информированности родителей, учителей и воспитателей о возможностях новых услуг и мер по обеспечению безопасности их использования детьми;

формирование ответственной позиции со стороны производителей информации, информационных посредников и пользователей путем разработки кодексов поведения, во взаимодействии с производителями и регуляторами на национальном и европейском уровнях. борьба с незаконной деятельностью в сети Интернет, которая может причинить вред несовершеннолетним, включая присвоение знака качества провайдером услуг для того, чтобы пользователи могли легко проверить, соответствует ли предоставленная провайдером информация кодексу поведения; принятие необходимых мер для создания возможности уведомления о незаконной или подозрительной деятельности в Интернете.³⁰

Анализ рекомендованных общеевропейскими регуляторами правил позволяет сделать вывод о том, что приоритетом для европейской системы защиты прав несовершеннолетних является вовлечение всех участников аудиовизуальной индустрии в разработку правил и процедур, направленных на защиту информационных прав детей и выделение в качестве приоритетного инструмента регулирования акты саморегулируемых организаций.

Наконец, для формирования более полноценного представления о тех принципах, которыми руководствуются власти Европейского Союза и Совета Европы при осуществлении регулирования отношений по защите детей от вредной информации, необходимо рассмотреть принципы, сформулированные в практике Европейского Суда по правам человека. Он неоднократно обращался в своих решениях к вопросу о введении ограничений в целях защиты общественной морали, в том числе в целях защиты прав детей.

В качестве сформировавшегося принципа ЕСПЧ можно привести позицию, сформулированную в решении по делу «Институт Отто-Премингер против Австрии».³¹ Суд выработал ее применительно к регулированию вопросов, связанных с религией, но, исходя из логики правовой позиции, она может быть применена и к морали. Суд указал в решении:

«Как и в случае с “моралью”, невозможно вычлнить единообразное для всей Европы представление о значении религии в обществе (см. постановление по делу Мюллер и другие против Швейцарии от 24 мая 1988 г. Серия А, т. 133, стр. 20, п. 30 и стр. 22, п. 35); даже внутри одной страны такие представления могут быть различны. По этой причине невозможно прийти к всеохватывающему определению того, что представляет собой допустимое вмешательство в осуществление права на свободу слова там, где такое слово направлено против религиозных чувств других лиц. Поэтому национальные власти обладают широким полем усмотрения при оценке потребности и степени такого вмешательства.

³⁰ Перевод Рекомендации на русский язык выполнен экспертом.

³¹ Дело «Институт Отто-Премингер (Otto-Preminger-Institut) против Австрии», пара 50; официальный текст решения на английском языке размещен на сайте Европейского суда по правам человека по адресу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57897>

Однако это усмотрение небеспредельно. Ему сопутствует контроль на основании Конвенции, границы которого изменчивы в зависимости от обстоятельств. В делах, подобных настоящему, - там, где наличествует вмешательство в осуществление свобод, гарантированных статьей 10 п. 1, контроль должен быть строгим в силу значимости свобод, о которых идет речь. Необходимость любого ограничения должна быть установлена со всей убедительностью (см. постановление по делу ««Информационсферайн Лентиа» и другие против Австрии» от 24 ноября 1993 г. Серия А, т. 276, стр. 15, п. 35)».

В решении по делу «Уингроув (Wingrove) против Соединенного Королевства» Европейский Суд дал более расширенное толкование принципов соотношения свободы выражения мнения и возможности распространения информации, которая может рассматриваться как посягающая на общественную мораль. В частности, Суд указал следующее:

« 58. Бесспорно, что статья 10 п. 2 почти не дает возможностей для ограничения свободы слова в сфере политических дискуссий или обсуждения вопросов, имеющих общественный интерес <...> Значительно более широкая возможность усмотрения обычно предоставляется Договаривающимся государствам при регулировании свободы слова, когда затрагивается личная сфера, а равно сфера морали и особенно религии. В сфере морали и, возможно, еще даже в большей степени в сфере религиозных убеждений не существует общепринятой европейской концепции требований, призванных обеспечить «защиту прав других лиц» в случае нападков на их религиозные убеждения. То, что может всерьез оскорбить людей определенных религиозных представлений, существенно меняется в зависимости от места и времени, особенно в эпоху, характеризующуюся постоянно растущим числом религий и вероисповеданий. Благодаря прямым и непрерывным контактам с общественной жизнью своих стран государственные власти в принципе находятся в лучшем положении, чем международный судья, в определении требований, необходимых для защиты глубинных чувств и убеждений от оскорбительных высказываний <...>.

Конечно, это не исключает в конечном счете европейского контроля, который тем более необходим, поскольку понятие богохульства широко и изменчиво, и всегда существует риск произвольного или чрезмерного вмешательства в осуществление свободы слова под прикрытием действий, направленных якобы против богохульства. В этой связи особенно важен строгий подход к богохульству как к правонарушению, преследуемому в рамках правовых гарантий свободы слова. Кроме того, в настоящем деле речь идет об ограничении свободы слова в предварительном порядке, что требует особого внимания к нему со стороны Суда».

Таким образом, исходя из решений Европейского Суда по правам человека можно сформулировать следующие основные принципы соотношения свободы выражения мнения и потребности в защите общественной морали:

1. В случае, если высказывание или иное выражение мнения носит политический характер, его ограничение даже в случае посягательства на общественную мораль

едва ли можно признать обоснованным.

2. Государства обладают значительной свободой усмотрения при установлении критериев посягательства на общественную мораль, это тем не менее не означает, что вмешательство в осуществление права на свободу выражения мнения является всегда оправданным, когда речь идет об общественной морали. Ограничение свободы выражения мнения должно быть предусмотрено законом и непременно быть соразмерным целям охраны защищаемых ценностей.
3. Особенно тщательным должен быть контроль в случае ограничения свободы выражения мнения на стадии, предшествующей распространению информации.

Наконец, необходимо отметить, что стандарты формирования регулирования в сфере защиты детей от вредной информации сформулированы и на уровне региональных межгосударственных объединений, участником которых, является Кыргызстан, а именно на уровне Содружества Независимых Государств. На тридцать третьем пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ был принят Модельный закон о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию.³²

Обозначенный закон разработан как готовый к принятию законодательный акт, который рекомендуется к одобрению парламентами государств-участников СНГ.

Обозначенный модельный закон решает сходные с рассматриваемым законопроектом задачи и содержит те же инструменты, что предусмотрены предложенным проектом. Между тем, есть и существенные различия.

Представляется, что для целей настоящего исследования целесообразно привести в качестве характеризующих подход составителей документа, положения, формулирующие основы государственной политики в сфере регулирования права на защиту детей от вредной информации (пункт 2 статьи 2 модельного закона). Согласно модельному закону государственная политика в сфере защиты прав детей должна исходить в числе прочего из следующих принципов:

- допустимости ограничения права ребенка свободно выражать свое мнение, включая свободу искать, получать, передавать информацию и идеи любого рода, если это необходимо для уважения прав и репутации других лиц, для охраны государственной безопасности или общественного порядка, здоровья или нравственности населения, а также в случаях, когда пользование такими правами может причинить вред самому ребенку, его нравственности, здоровью и нормальному развитию;
- приоритетности права ребенка на охрану нравственности, здоровья и обеспечение полноценного развития перед интересами обеспечения свободы слова и массовой информации, иными правами и свободами взрослых потребителей информационной продукции, а также ее производителей и распространителей;
- допустимости и правомерности ограничения прав и свобод физических и юридических лиц, в том числе свободы слова и массовой информации, в случаях,

³² Постановление N 33-15 от 3 декабря 2009 года. Текст модельного закона на русском языке размещен в сети Интернет по адресу: <http://pravo.levonevsky.org/bazaby11/republic08/text366.htm>

- когда их осуществление нарушает права и законные интересы детей или представляет угрозу нравственности других лиц;
- признания свободы выбора и доступа совершеннолетних лиц к любой информации, распространение которой не запрещено законодательством государства, при условии обеспечения защиты детей от информационной продукции, способной причинить вред их здоровью и развитию;
- приоритета превентивных мер охраны прав и законных интересов детей в сфере оборота информационной продукции и их защиты от злоупотреблений свободой распространения информации.

Законопроектом предусмотрены и иные принципы, которые в значительной степени согласуются с положениями Конвенции о правах ребенка и Конвенцией о защите прав человека и основных свобод. В то же время те положения, которые приведены выше, как представляется, расставляют приоритеты несколько по-другому, нежели это сделано, например, в актах регулирования европейского сообщества.

При рассмотрении анализируемого законопроекта в обязательном порядке будут использоваться только те международные стандарты, которые приняты Кыргызстаном как обязательные в силу императивных положений международных договоров, остальные принципы будут обозначаться как приводящиеся для сравнения регулирования или аргументации эксперта.

2. АНАЛИЗ НОРМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ О ПРАВАХ ДЕТЕЙ В ОТНОШЕНИИ ИНФОРМАЦИИ

Национальное законодательство Кыргызстана содержит значительное число положений, которые гарантируют права детей на получение информации и доступ к объектам культурного наследия.

Помимо общих гарантий права на свободу выражения мнения, установленных конституцией, законодательством о средствах массовой информации, необходимо отметить гарантии прав на занятие творческой деятельностью, закрепленных как в Конституции, так и в законодательстве о культуре. Закон от 7 апреля 2009 года Кыргызской Республики «О культуре»³³ в статье 8 провозглашает право на творчество, которое представляет собой возможность заниматься творческой деятельностью в соответствии со своими интересами и способностями путем самостоятельного выбора форм и способов реализации. Как указывает обозначенная статья, государство защищает граждан Кыргызской Республики от любого вмешательства в их творческий процесс. Статья 9 закона закрепляет право на реализацию результатов творческой деятельности. В соответствии с ее положениями, граждане Кыргызской Республики имеют право владеть, пользоваться и распоряжаться результатами своей творческой деятельности посредством издания, экспонирования, воспроизведения и иных форм публичного представления.

³³ Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202499>

Кроме того, отдельные положения о правах ребенка предусмотрены специализированным законодательным актом Кодексом Кыргызской Республики о детях от 7 августа 2006 года.³⁴ Статья 21 указанного акта определяет право ребенка на свободу выражения мнения, устанавливая следующее:

«1. Каждый ребенок имеет право на свободное выражение собственного мнения. Это право включает свободу искать, получать и передавать разностороннюю информацию и идеи любого рода, содействующие социальному, духовному и моральному благополучию ребенка, его физическому и психическому здоровью, в устной и письменной формах.

2. Законные представители ребенка, а также лица, которые в силу занимаемых должностей содействуют обеспечению прав ребенка, обязаны представлять информацию, объяснения и советы ребенку с учетом его возраста.

3. Осуществление права ребенка выражать мнение может подвергаться некоторым ограничениям в случаях, предусмотренных законами, в целях:

- уважения прав и репутации других лиц;

- охраны государственной безопасности или общественного порядка или здоровья и нравственности населения Кыргызской Республики».

В приведенных положениях, в значительной мере воспроизводящих формулировки Конвенции о правах ребенка, обращает на себя внимание придание крайне высокого значения роли родителей и иных законных представителей в создании информационного окружения ребенка.

Действующее законодательство Кыргызской Республики устанавливает целый ряд ограничений на распространение информации, которая может рассматриваться как способная причинить вред не только безопасности, но и нравственности общества.

В частности, Закон Кыргызской Республики от 02 июля 1992 года «О средствах массовой информации»³⁵ в статье 23 устанавливает целый ряд запретов на распространение информации, включая недопущение пропаганды войны, насилия и жестокости, оскорбления религиозных чувств верующих, оскорбления гражданской чести народов, распространения порнографии, употребления выражений, считающихся нецензурными, распространения материалов, посягающих на честь и достоинство личности.³⁶

Закон Кыргызской Республики от 25 октября 2011 года «Об издательском деле»³⁷ запрещает использование в печатной продукции (как периодической, так и не периодической, включая книги, брошюры и пр.) сведений, которые представляют собой пропаганду войны, насилия и жестокости, расовой, национальной, религиозной и

³⁴ Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1949>

³⁵ Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/819>

³⁶ Правительство Кыргызской Республики приводило указанные нормы закона о СМИ в качестве правовых средств обеспечения доступа к надлежащей информации в пункте 127 доклада по выполнению Конвенции о правах ребенка (утвержден Постановлением Правительства от 8 декабря 1997 года № 717).

³⁷ Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://minjust.gov.kg/?p=6218>

атеистической исключительности или нетерпимости, порнографию, а также призывы к совершению уголовно наказуемых деяний (пункт 1 статьи 5).

Статья 262 Уголовного кодекса Кыргызской Республики³⁸ запрещает распространение и рекламирование порнографических сочинений, печатных изданий, изображений или иных предметов порнографического характера. В качестве максимальной санкции за совершение преступления установлено лишение свободы на срок до двух лет.

Перечень видов информации, распространение которой запрещено в Кыргызской Республике, еще более расширен в Законе от 02 июня 2008 года «О телевидении и радиовещании».³⁹ Статья 6 обозначенного акта вдобавок к уже установленным Законом «О средствах массовой информации» ограничениям запрещает необоснованный показ насилия, а также трансляцию программ или их видеосюжетов, которые могут причинить вред физическому, психическому либо моральному развитию подрастающего поколения.

Более того, именно законом о телевидении и радиовещании созданы предпосылки для внедрения системы возрастной классификации и маркировки информационной продукции. Отдельная статья данного законодательного акта (статья 40) содержит положения, посвященные защите общественной морали и обеспечению прав несовершеннолетних и юношества. Пункт 1 указанной статьи обязывает телевизионные и радиовещательные компании соблюдать требования законодательства об общественной морали Кыргызской Республики. Второй пункт устанавливает запрет на показ не предназначенной для детей информационной продукции в доступное для них время и вводит обязательную маркировку подобной продукции. Обязанности теле- и радиокomпаний формулируются следующим образом:

«2. Телерадиоорганизациям запрещается распространять, а также анонсировать программы и передачи, которые могут повредить физическому, интеллектуальному и духовному развитию несовершеннолетних и юношества, кроме как в течение эфирного времени в суточном отрезке с 23.00 до 6.00. Такие программы или передачи должны иметь специальное предупреждение и соответственно обозначаться в расписании программ телерадиоорганизаций и специально обозначаться непосредственно перед их трансляцией».

При этом закон обязывает сообщать необходимые предупреждения не только при показе программ и передач, но и при их анонсировании (пункт 1 статьи 34 Закона).

Как представляется, такой способ регулирования мог бы быть признан соответствующим европейским стандартам, если бы он получил развитие в законодательстве. Однако, согласно данным правовых баз Кыргызской Республики, правотворческая деятельность в этом направлении не было продолжена.

В составе законодательных актов, способствующих запрету распространения неразрешенной информационной продукции необходимо выделить положения статьи

³⁸ Уголовный Кодекс Кыргызской Республики от 1 октября 1997 года № 68 // Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/568>

³⁹ Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202317>

9 Закона КР «О культуре», устанавливающей ограничение права на реализацию результатов творческой деятельности. Норма закона предусматривает, что реализация результатов творческой деятельности, направленной на пропаганду войны, насилия и жестокости, расовой, национальной, религиозной враждебности, порнографии, запрещена законодательством Кыргызской Республики. Решение об отнесении результатов творческой деятельности к числу запрещенных может быть обжаловано в судебном порядке.

Специальные ограничения установлены Законом Кыргызской Республики от 24 декабря 1998 года «О рекламе». ⁴⁰ Его статья 20 предусматривает ряд мер по защите несовершеннолетних при производстве, размещении и распространении рекламы. При осуществлении указанных действий не допускается:

- дискредитация авторитета родителей и воспитателей, подрыв доверия к ним несовершеннолетних;
- внушение непосредственно несовершеннолетним, чтобы они убедили родителей или других лиц приобрести рекламируемые товары;
- привлечение внимания несовершеннолетних к тому, что обладание теми или иными товарами дает им какое-либо преимущество над другими несовершеннолетними, а также к тому, что отсутствие этих товаров дает обратный эффект;
- размещение в рекламе текстовой, визуальной или звуковой информации, показывающей несовершеннолетних в опасных местах и ситуациях;
- преуменьшение необходимого уровня навыков использования товара у несовершеннолетних детей. В случае, если результаты использования товаров изображены или описаны, реклама должна давать информацию о реальности достижимости предназначенных товаров для определенной возрастной группы;
- создание у несовершеннолетних нереального (искаженного) представления о стоимости

(цене) товара для несовершеннолетних, в частности путем применения слов «только», «все» и т.п., а также путем прямого или косвенного указания на то, что рекламируемый товар доступен для любого семейного бюджета.

Применительно к описанному регулированию правоотношений в области рекламы следует отметить как четкость описаний ограничений, устанавливаемых для содержания информации, так и наличие обоснования введения ограничений. Как указывает закон, специальные требования вводятся «в целях защиты несовершеннолетних от злоупотреблений их легковерностью и отсутствием опыта».

Еще один узкоспециальный акт, который должен быть упомянут в контексте настоящего исследования, это Закон Кыргызской Республики от 21 августа 2006 года «О защите здоровья граждан Кыргызской Республики от вредного воздействия табака». ⁴¹ Статья 15 обозначенного акта устанавливает полный запрет любой прямой и косвенной рекламы табака и табачных изделий на территории Кыргызской Республики.

⁴⁰ Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/162>

⁴¹ Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1967>

3. АНАЛИЗ ПРОЕКТА ЗАКОНА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ «О ЗАЩИТЕ ДЕТЕЙ ОТ ИНФОРМАЦИИ, ПРИЧИНЯЮЩЕЙ ВРЕД ИХ ЗДОРОВЬЮ ИЛИ РАЗВИТИЮ»

Анализируемый законопроект содержит 7 глав и 23 статьи. Ниже приводятся комментарии по главам с соответствующими рекомендациями по улучшению текста законопроекта в соответствии с международными обязательствами Кыргызской Республики, международными стандартами демократии и свободы слова, в целях принятия применимого на практике закона.

3.1. Комментарии и предложения к главе 1 законопроекта «Общие положения»

3.1.1. Изъятия из сферы действия закона.

Статья 1 законопроекта определяет круг общественных отношений, на которые он распространяется. Это достигается установлением общего правила, в соответствии с которым все отношения, которые связаны с защитой детей, регулируются законом, если иное не предусмотрено в пункте 2 статьи 1. Указанное нормоположение устанавливает логически обусловленные изъятия из сферы действия закона, что представляется весьма позитивным. Особенно это суждение можно отнести к выделению в отдельную категорию информации, доступ к которой не может быть ограничен в соответствии с законодательством.

Тем не менее, необходимо отметить, что перечень изъятий не является достаточным, а механизмы изъятия не являются очевидными, что создает препятствия для надлежащей реализации положений законопроекта.

Представляется целесообразным изъятие из сферы действия законопроекта оборота медицинской и учебной информации. В обоих отраслях человеческих знаний сама цель обращения информационной продукции является дополнительной по отношению к основной цели (в первом случае исцелению человека, во втором – организации познания ребенка), осуществление классификации продукции в соответствии с требованиями законопроекта является затруднительным и может воспрепятствовать реализации основной цели. Также необходимо учитывать, что в рамках учебного процесса ребенку неизменно помогают учителя или родители, которые могут донести до него необходимую информацию о возрастной классификации продукции. В особенности это справедливо в отношении оборота информации порнографического характера. Очевидно, что и учебном процессе (например при изучении анатомии), так и в рамках лечебных процедур ребенок может оказаться в ситуации, когда ему придется получить доступ к информации, которая исходя из дефиниции закона является порнографической. Как указывалось выше (см. раздел 2 настоящего исследования), распространение порнографии в любых форматах и на любых носителях запрещено, в том числе, под угрозой применения уголовной ответственности. Таким образом, принятие закона может привести к ситуации, когда право на распространение информации будет ограничено несоразмерно защищаемым ценностям.

Законопроект исключает из сферы своего действия оборот информационной продукции, имеющей значительную историческую, культурную или художественную ценность. Такое изъятие призвано обеспечить гарантии сохранения культурного наследия, сформированного в национальном и международном искусстве, а также доступа к объектам такого наследия детей в соответствии с требованиями части 2 статьи 31 Конвенции о правах ребенка. В целом подобное решение является весьма позитивным. Оно учитывает сложившуюся в отношении культурного наследия ситуацию, которая состоит в том, что многие произведения, представляющие собой подлинные шедевры, создавались в другие эпохи, когда обществом предъявлялись иные требования к содержанию информационной продукции. Проверенные годами и поколениями зрителей (читателей) произведения должны быть доступными.

Однако, декларируя благую цель, законопроект не устанавливает тех критериев, которые позволят отнести то или иное произведение к категории имеющего особую ценность и не прописывает процедуру такого отнесения. Обозначенное отсутствие критериев и процедуры предопределяет наличие возможности для злоупотреблений правами субъектов на рынке оборота информационной продукции. Во избежание проведения самостоятельной и добровольной классификации злоупотребляющие правами лица будут ссылаться на «особую» ценность информационной продукции. Есть и потенциал для развития коррупционных элементов деятельности представителей государственного надзорного органа, которые будут решать, отнести то или иное произведение к категории информации особой культурных ценностей или провести его возрастную классификацию, результатом которой может стать полный запрет распространения такой «ценности».

Как представляется, до определения критериев отнесения продукции к категории имеющей особую ценность и формирования реестра объектов, относящихся к такой продукции, введение закона в действие не является целесообразным.

Еще один важный аспект состоит в том, что законодательство о культуре Кыргызской Республики оперирует таким понятием как «культурные ценности», под которыми понимаются «нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, языки и диалекты, национальные традиции и обычаи, исторические топонимы, фольклор, художественные промыслы и ремесла, произведения литературы и искусства, народного художественного творчества, имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, предметы и технологии, уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты, результаты и методы научных исследований». Как должны соотноситься понятия культурная ценность и информационный продукт, имеющий значительную культурную ценность, непонятно. При первом приближении представляется, что в случае принятия законопроекта культурные ценности подвергнутся определенной сегрегации на «первый» и «второй сорт».

3.1.2. Понятийный аппарат законопроекта

В целом законопроект содержит весьма компактный и четко сформулированный понятийный аппарат, как непосредственно в статье посвященной описанию понятий (статья 2), так и во всем тексте законопроекта. Его применение в целях толкования не

должно быть слишком затруднено. Однако указанное правило не является абсолютно полностью соблюдаемым. К понятиям, используемым в законопроекте, могут быть предъявлены как вопросы с точки зрения содержательного формулирования, так и с точки зрения соотношения с другими законодательными актами Кыргызской Республики.

Так, во-первых, стоит отметить, что такая категория вредной информации, как «отрицающая семейные ценности» (подпункт 4 пункта 1 статьи 5 законопроекта) является размытой, ее применение не может гарантировано соответствовать такому критерию, как формальная определенность предписания, установленное законом. Семейные ценности могут по-разному пониматься различными социальными, религиозными группами и даже отдельными индивидуумами. Выработать единый подход к этому понятию не представляется возможным. В этой связи, представляется необходимым исключить из понятия запрещенной для распространения среди детей информации, отрицающей семейные ценности.

Столь же неопределенной представляется категория информации, оправдывающей «противоправное поведение» (подпункт 5 пункта 1 статьи 5 законопроекта). Сам по себе критерий противоправности является не вполне четким, так как может толковаться сколь чрезмерно широко. Скорее корректнее было бы использовать термин «оправдание преступной деятельности», однако даже он ставит вопрос о том, не является ли такая формулировка слишком широкой и непропорциональной целям законопроекта. Например, существует значительное число произведений мировой литературы и кинематографии, построенных на противопоставлении моральных идеалов и закона, в которых герои во имя защиты семейных ценностей или в целях выхода из сложной жизненной ситуации совершают правонарушения, и даже преступления. При этом, исходя из того, что такие герои являются положительными, можно говорить о том, что авторы произведений оправдывают их противоправную деятельность. Запрет распространения таких произведений является чрезмерным и не оправдывается целями, поставленными законопроектом. Возможно, более адекватным было бы использование в пункте 1 статьи 5 термина «провоцирующая к противоправной деятельности».

Еще одна категория вызывает вопрос о возможности ее применения в контексте существующего законодательства. Это запрет использования нецензурной брани. Несмотря на то, что на уровне базового представления, что относится к категории такой информации более-менее понятно, перечня слов, относящихся к нецензурной⁴² брани в законодательстве нет. Таким образом, создается возможность необоснованно широкого толкования и применения положений законодательства. Кроме того, принимая во внимание то, что запрет распространения такой информации является абсолютным, возникает вопрос, какова будет судьба тех литературных произведений, которые уже были созданы и содержат те слова, которые являются нецензурными. Разумеется,

⁴² Следует признать, что и само слово «нецензурный» является крайне неудачным для использования в законодательстве. Нецензурное, как следует из дословного толкования, означает то, что не одобрено (допущено) цензурой. В условиях запрета цензуры, существующего в Кыргызстане, говорить о нецензурности чего бы то ни было, не вполне корректно.

оборот такой продукции, которая уже выпущена в свет на момент принятия закона не будет запрещен. Однако, какова судьба переиздания книг, содержащих недозволенные слова, не совсем понятно.

Также необходимо отметить, что многие положения законопроекта содержат такие понятия и слова, трактовка которых может быть затруднена в силу субъективности процесса восприятия каждым конкретным человеком. То, что одним человеком (ребенком) воспринимается оправдывающее (обосновывающее, отрицающее) те или иные действия, другим так воспринято не будет. Поэтому порядок проведения экспертизы информационной продукции и осуществления контроля за соблюдением положений законодательства о защите детей от вредной информации являются крайне важными для данного законопроекта.

3.1.3. Статус уполномоченного государственного органа в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию.

Законопроект устанавливает принципы деятельности уполномоченного государственного органа в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, который осуществляет регулятивные и контрольные функции, а также обеспечивает организацию экспертной деятельности. Ни порядок формирования такого органа, ни его статус в системе органов, осуществляющих защиту детей в других отраслях, сформированной в Кодексе КР о правах ребенка, не определены законом. Как следует из иных законодательных актов Кыргызстана, по общему правилу консультативно-совещательные и иные экспертные органы при государственных органах не создаются, такая возможность должна быть специально предусмотрена нормативно-правовыми актами. Следовательно, в случае создания органа, предусмотренного настоящим законопроектом, представители индустрии регулируемой отрасли не смогут принимать участие в его деятельности. Также проектом не предусмотрена возможность делегирования каких-либо полномочий государственного органа саморегулируемым или иным профессиональным организациям. Те полномочия негосударственных организаций по общественному контролю, которые предусмотрены статьей 21 законопроекта, представляют собой очень усеченную версию участия представителей профессионального сообщества в процессе исполнения закона, так как позволяют только лишь способствовать государственному контролю, а не разработке стандартов работы отрасли.

В этой связи основным и существенным недостатком законопроекта следует признать недостаточное использование саморегулирования или сорегулирования в отрасли, обеспечивающей оборот информационной продукции. Такая практика не соответствует международным стандартам, описанным выше, так как Кыргызстан, предлагая регулирование такого рода не поощряет разработку стандартов в сфере защиты детей от вредной информации, а регулирует их при помощи государственно-нормативных документов.

Рекомендации:

1. Оборот информации, содержащей медицинскую информацию, а также учебной информации, не должен входить в предмет рассматриваемого законопроекта.

2. Необходимо составление открытого и общедоступного реестра произведений, имеющих статус особой ценности. Для реализации этой задачи должна произойти приоритизация процедуры экспертизы в отношении таких произведений. До формирования основного массива информации такого реестра, закон не должен вступать в действие.

3. Необходимо закрепить в качестве обязательной нормы презумпцию, в соответствии с которой невнесение произведения в реестр, в том числе в силу того, что произведение в принципе не должно проходить классификацию, не будет означать, что оно не представляет особой ценности.

4. При доработке законопроекта необходимо произвести его гармонизацию с законом Кыргызской Республики от 7 апреля 2009 года «О культуре» таким образом, чтобы базовое понятие «культурная ценность» не было дискриминировано по отношению к понятию «информация, представляющая особую культурную ценность». Возможно, для решения этой задачи целесообразно скорректировать понятийный аппарат.

5. Понятийный аппарат законопроекта должен быть доработан с учетом сформулированных пожеланий.

6. Необходимо внести в законопроект уточнения, обеспечивающие участие представителей профессионального (Интернет-, медийного) сообщества в принятии решений, касающихся классификации информационной продукции, экспертизы такой продукции, составления регламентов и правил осуществления различных видов деятельности по защите детей от вредной информации, а также в осуществлении надзора и контроля за соблюдением законодательства. В качестве наиболее предпочтительного варианта предлагается возложение соответствующих функций (делегирование таких функций) на органы саморегулирования профессионального сообщества, или профессиональные объединения, или наиболее авторитетные некоммерческие организации. В качестве альтернативного варианта возможно рекомендовать учреждение экспертного совета, включающего представителей гражданского общества, при уполномоченном органе в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию. Решения уполномоченного государственного органа должны приниматься при обязательном участии экспертного органа.

Кроме того, необходимо провести интегрирование специализированного органа в систему органов, занимающихся защитой детей, которая предусмотрена действующим законодательством (Кодексом о детях).

3.2. Комментарии и предложения к главе 2 законопроекта «Классификация информационной продукции»

Следует отметить, что законопроект в части, относящейся к классификации продукции, соответствует международным стандартам. Об этом свидетельствуют следующие обстоятельства:

1) Законопроектом установлен принцип самостоятельной классификации

информационной продукции субъектами отношений в сфере оборота информации. Тем самым законодатель во исполнение требований, предъявляемых Конвенцией о правах ребенка, поощряет разработку и внедрение принципов классификации продукции непосредственно представителями отрасли, а не внешними по отношению к отрасли лицами.

- 2) Те принципы классификации информационной продукции по возрастным группам, которые приведены в законопроекте, могут формулироваться и определяться по усмотрению стороны, осуществляющей регулирование. В этом отношении государство имеет большую свободу усмотрения. Вместе с тем, в используемой в главе терминологии присутствуют некоторые элементы субъективности, так что замечания на этот счет, сделанные в предыдущей главе, могут быть применены и к положениям статей 7-10 законопроекта.

Рекомендации:

1. При проведении общественного обсуждения законодателям следует обратить особое внимание на рекомендации профессионального сообщества в части корректировки положений, носящих субъективный характер.

3.3. Комментарии и предложения к главе 3 законопроекта «Требования к обороту информационной продукции»

3.3.1. Регулирование вопросов защиты детей от вредной информации подзаконными актами

Центральная роль в формировании механизмов обеспечения исполнения закона в соответствии с проектом, включая принятие актов, устанавливающих требования к административным и организационным мерам, техническим и программно-аппаратным средствам защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию (пункт 3 статьи 11), порядок размещения знака информационной продукции (пункт 1 статьи 12) возлагается на уполномоченный государственный орган, а не на представителей профессионального сообщества. В настоящем исследовании уже было указано на несоответствие порядка формирования и содержания деятельности такого органа международным стандартам.

Применительно к регулированию подзаконными актами тех вопросов, которые отнесены к компетенции уполномоченного государственного органа следует отметить следующее. Во-первых, порядок определения требований к средствам обеспечения защиты детей может устанавливать регулирование, ограничивающее как права детей на доступ информацию, так и права на распространение информации участниками соответствующей отрасли. В этой связи положение законопроекта должно быть дополнительно проверено на соответствие Конституции Кыргызской Республики, которая запрещает принятие подзаконных нормативных правовых актов, ограничивающих права и свободы человека и гражданина. Во-вторых, представляется, что порядок нанесения маркировки информационной продукции не должен регулироваться подзаконными актами. Это противоречит принципу самостоятельности деятельности участников рынка информационной продукции, заявленной в статье 6 законопроекта. Лицо,

осуществляющее размещение знака информационной продукции, обязано выполнить минимальные необходимые требования закона к размеру, длительности показа и содержанию знака информационной продукции. Все аспекты изготовления, нанесения, места расположения знака маркировки и т.д. должны определяться лицом, которое осуществляет маркировку.

3.3.2. Регулирование оборота информационной продукции в сети Интернет

Законопроектом предусматривается в качестве общего правила обязательность распространения промаркированной информационной продукции в сети Интернет (часть 4 статьи 11) и полный запрет на распространение информационной продукции, которая признается вредной для здоровья детей и их развития (часть 1 статьи 5, часть 1 статьи 11). Предлагаемое регулирование, как представляется, существенно ограничивает право на свободу выражения мнения и не соответствует международным стандартам. Кроме того, сам подход авторов законопроекта к регулированию распространения информации в сети Интернет свидетельствует о том, что интересы Интернет-индустрии и специфика ее работы не учитывались при создании проекта.

В подтверждение приведенной точки зрения можно указать следующее:

- 1) В отличие от традиционных средств массовой информации, сеть Интернет в части ее информационного наполнения, не регулируется законодательством Кыргызской Республики. В условиях действия гарантий свободы распространения информации, установленной Конституцией КР и международно-правовыми актами, это означает, что информация в сети Интернет может распространяться и приниматься свободно. Рассматриваемый законопроект лишь косвенно и «по касательной» затрагивает Интернет, при этом вводя в его регулирование ограничения, которые являются даже более жесткими, чем введенные в отношении телевизионного и радиовещания (например, в соответствии со статьей 13 законопроекта в изъятие из общего правила закона, информационная продукция, запрещенная для распространения среди детей может, распространяться посредством теле – и радиовещания в ночное время, а также с применением декодирующих технических устройств). Законопроект не содержит пояснений, почему в отношении Интернета вводятся столь жесткие ограничения, соответственно, определить степень обоснованности таких ограничений не представляется возможным.
- 2) Реализация нормативных положений в их нынешнем виде будет представлять собой нарушение основополагающего принципа равенства всех перед законом, так как создаст неравные условия для представителей Интернет-индустрии, действующих в Кыргызстане. Представляется, что императивное распространение на все Интернет-сайты требования о маркировке продукции и о запрете распространения определенной информации ведет к ограничению прав тех Интернет-ресурсов, которые находятся под юрисдикцией Кыргызской Республики по сравнению с их конкурентами, находящимися в других доменных зонах и / или юрисдикциях, при этом управляемых из Кыргызстана. В отличие от рынка СМИ,

который ограничен территорией государства, под юрисдикцией которого он находится, рынок информации, распространяемой посредством Интернет-ресурсов, не является закрытым, и вводить в отношении него запреты, не привлекая при этом к участию в регулировании представителей индустрии малоперспективно.

- 3) Законопроект не устанавливает механизмов для определения того, кто является лицом, ответственным за распространение информации в сети Интернет. Так как указанная сеть является децентрализованной и сложной структурой, позволяющей размещать в ней информацию разным субъектам правоотношений, без определения состава участников отношений по поводу распространения информации, регулирование ее оборота невозможно. В частности, общим подходом, признаваемым большинством государств-участников ОБСЕ является идея о том, что собственник / владелец Интернет сайта несет ответственность за его содержание информации только в той части, в которой он ее контролирует. В этой связи маркировка сообщений, размещаемых на форумах и в сгенерированном пользователями контенте невозможны или крайне затруднены.

Рекомендации:

1. Необходимо кардинально переработать законопроект в отношении правил распространения информационной продукции через сеть Интернет. Обязательная маркировка продукции в сети Интернет должна быть отменена, должны быть урегулированы условия распространения продукции, которая рассматривается как вредная для детей, но доступная взрослым. Интернет-сайты необходимо заинтересовывать во введении маркировки, предоставляя им льготы и преференции, установленные законом. Кроме того, из под действия закона должны быть выведены те разделы Интернет-сайтов, которые содержательно наполняются пользователями (UGC, комментарии на сайтах и пр.).
2. Следует скорректировать принципы подготовки подзаконных актов, которые могут вводить дополнительные ограничения на свободу распространения информации.

3.4. Комментарии и предложения к главе 4 законопроекта «Экспертиза информационной продукции»

Установленная законопроектом процедура экспертизы информационной продукции, не соответствует заявляемой концепции законопроекта. Указанная концепция исходит из того, что производитель или распространитель информационной продукции обязан самостоятельно определять, к какой категории продукции относится та, которую он планирует распространять. Экспертиза должна содействовать принятию правильного и корректного решения тем лицом, которое ее инициирует, выступая дополнительным инструментом определения правомерности действий для добросовестного участника оборота. При этом, так как классификация проводится перед началом распространения продукции на территории Кыргызстана, то необходимо обеспечить, чтобы органы государственной власти не получали доступ к информации и не осуществляли ее предварительный контроль. Иное будет предпосылкой для введения цензуры, запрещенной действующим законодательством Кыргызской Республики.

Между тем, предложенный законопроект как раз поступает наоборот: он устанавливает обязательное обращение в контролирующий государственный орган для проведения экспертизы, не предоставляя права инициировать экспертизу производителю или распространителю информационной продукции.

Так как экспертиза осуществляется исключительно по решению контролирующего/надзорного органа, оплачивается за счет средств государственного бюджета и носит забюрократизированный, длительный и нетранспарентный характер, ее использование скорее всего будет носить репрессивный характер. На это, в частности, указывает и то обстоятельство, что результаты экспертизы не публикуются, а направляются в уполномоченный государственный орган. Тем самым распространители, получившие права на использования произведений, не смогут узнать, как экспертиза оценила то или иное произведение, и будут осуществлять маркировку и оборот продукции по своему собственному усмотрению либо воздержаться от распространения продукции в отношении которой проведена экспертиза с неизвестным обществу результатом.

Рекомендации: Представляется необходимым скорректировать правила проведения экспертизы для приведения данной процедуры в соответствие с целями и задачами закона. Для этого экспертиза должна стать добровольной (проводиться как по инициативе органов управления, так и по инициативе производителей и распространителей информационной продукции), транспарентной (достигается путем ведения открытого реестра экспертов, публикации экспертных заключений), независимой (допускается финансирование экспертизы как за счет бюджетных средств, так и за счет иных инициаторов экспертизы), ответственной (в законе должна быть предусмотрена профессиональная ответственность экспертов).

3.5. Комментарии и предложения к главе 5 законопроекта «Государственный надзор и контроль в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»

Положения статьи, устанавливающие государственный контроль и надзор в соответствующей сфере, а также вводящие элементы общественного контроля были ранее проанализированы применительно к иным положениям законодательства.

Вопрос вызывает некоторая внутренняя противоречивость законопроекта: статья 20 предусматривает, что надзор и контроль осуществляется государственными органами Кыргызской Республики (то есть их должно быть несколько), в то время, как статья 4 законопроекта говорит об одном уполномоченном органе.

3.6. Комментарии и предложения к главе 6 законопроекта «Ответственность за правонарушения в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»

Статья 22 законопроекта содержит отсылочную норму к законодательству об ответственности за нарушение норм законопроекта. Так как данный законопроект затрагивает интересы большой индустрии, может ограничивать или обременять реализацию права на свободу выражения мнения гражданами, а также содержит регулирование относительно новых общественных отношений, представляется необходимым вынести на широкое обсуждение не только проект регулирующего документа, но и проект норм, устанавливающих ответственность за его нарушение. Это позволит закону в случае его принятия в большей степени соответствовать требованиям правовой определенности, так как позволит субъектам правоотношений осуществлять свою деятельность представляя, какова будет ответственность за нарушение требований закона.

Рекомендации: Законодательно должны быть закреплены соразмерные, понятные и продиктованные насущной потребностью механизмы ответственности за нарушение закона, которые должны быть отражены именно в этом нормативном акте (с возможностью последующего дублирования норм в профильном законодательстве).

3.7. Комментарии и предложения к главе 7 законопроекта «Заключительные положения»

Исходя из опыта стран участниц ОБСЕ,⁴³ а также с учетом иных рекомендаций, представленных в настоящем исследовании, представляется необходимым установить продолжительный транзитный период времени, в течение которого будет осуществляться подготовка к реализации предложенных законопроектом мер (оптимальным представляется один год с даты принятия закона). В переходный период должны быть созданы необходимые для обеспечения реального функционирования закона институты (подготовлена институциональная инфраструктура для проведения экспертизы, сформирован контрольно-надзорный орган, утверждены регламенты, подготовлены необходимые реестры, утверждены перечни административных, организационных, технических и программно-аппаратных средств защиты детей от вредной информации, проработаны с представителями профессиональной индустрии необходимые корректировки, уточнения и комментарии), проведена разъяснительная работа с представителями рынка распространения информационной продукции.

⁴³ Позитивным в этом смысле представляется опыт Российской Федерации, где закон со сходным предметом регулирования был введен в действие в по истечение 1 года с момента принятия. За это время был подготовлен ряд поправок, устраняющих сложившийся дисбаланс регулирования. В частности, был пересмотрен порядок оборота информационной продукции в сети Интернет.



КОММЕНТАРИЙ К ПРОЕКТУ

ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН «О ЗАЩИТЕ ДЕТЕЙ ОТ ИНФОРМАЦИИ, ПРИЧИНЯЮЩЕЙ ВРЕД ИХ ЗДОРОВЬЮ И РАЗВИТИЮ»

Подготовлено Дмитрием Головановым, экспертом Института проблем информационного права (г. Москва), юристом ОАО «ВебТВ» (г. Москва), по заказу Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации

2012

Содержание

Резюме, краткое изложение рекомендаций	5
Введение	12
1. Международные стандарты в области свободы выражения мнения и регулирования права детей на защиту от вредной информации, конституционное регулирование Республики Казахстан	14
1.1. выражения Значение свободы мнения	14
1.2. Ограничения свободы выражения мнения	18
1.3. Регулирование доступа детей к информации и защиты детей от вредной информации	21
2. Анализ норм законодательства Республики Казахстан о правах детей в отношении информации	34
3. Анализ проекта Республики Казахстан «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»	39
3.1. Комментарии и предложения к главе 1 законопроекта: «Общие положения»	39
3.2. Комментарии и предложения к главе 2 законопроекта: «Государственная политика и компетенция государственных органов в области защиты ребенка от информации, наносящей вред его здоровью и развитию»	44
3.3. Комментарии и предложения к главе 3 законопроекта: «Возрастная классификация информационной продукции для детей»	46
3.4. Комментарии и предложения к главе 4 законопроекта: «Возрастные категории информационной продукции для детей»	49
3.5. Комментарии и предложения к главе 5 законопроекта: «Маркировка информационной продукции и требования к обороту информационной продукции в соответствии с возрастными категориями информационной продукции»	50
3.6. Комментарии и предложения к главе 6 ¹ законопроекта: «Доступное для ребенка время»	51
3.7. Комментарии и предложения к главе 8 законопроекта: «Заключительные положения»	52

¹ В отношении некорректного номера данной главы и главы «Заключительные положения», см. комментарий эксперта в разделе 3.6 настоящего комментария.

РЕЗЮМЕ, КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ РЕКОМЕНДАЦИЙ

Проведя анализ представленного проекта Закона Республики Казахстан «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» в контексте положений Конституции Республики Казахстан, действующего национального законодательства о СМИ и о правах детей, международных норм о свободе выражения мнения и защите детей от вредной информации, а равно практики, существующей в других государствах - участниках ОБСЕ, эксперт приходит к общему заключению, что указанный законопроект содержит недостаточные гарантии свободы выражения мнения и распространения информации, и допускает введение запретов и ограничений, которые могут быть расценены как цензура. Целью проекта, как представляется из логики регулирования, является не создание для сознательных родителей и ответственных участников индустрии условий для защиты детей от информации, являющейся вредной, а установление государством ряда запретов на распространение информации, которые будут носить неизбирательный характер. Предлагаемые законопроектом процедуры носят непрозрачный и способствующий возникновению коррупции характер. В этой связи текст проекта требует существенной переработки с учетом рекомендаций, основанных на международном праве и практике других стран, в которых действует сходное законодательство.

Законопроект содержит следующие основные преимущества:

- Приоритеты государственной политики, заявленные в законопроекте, в отношении защиты детей от вредной информации, сформулированы сбалансированно: устанавливая общий приоритет охраны прав ребенка, законодатель говорит о необходимости обеспечить права ребенка на свободу слова, информации и его участие в общественной жизни. Это позволяет говорить о том, что в случае доработки остальных положений законопроекта, при реализации закона возможно будет найти баланс между интересами защиты детей от вредной информации и иными конституционно значимыми ценностями.
- Законопроект декларируется наличие целого ряда возможностей по привлечению представителей профессионального и экспертного сообщества, а также потребителей информационной продукции к исполнению положений законодательства. Впрочем, нельзя не отметить, что соответствующие положения носят периферийный и декларативный характер и их исполнение ничем не обеспечено.
- Законопроект декларируется развитие медиаграмотности детей и их родителей, их обучение основам информационной безопасности.

В то же время, законопроект содержит следующие очевидные и существенные негативные моменты:

- Наиболее существенным недостатком закона, открывающим путь к неправомерному и произвольному ограничению свободы выражения мнения, является введение

института обязательной экспертизы информационной продукции для детей. Такая экспертиза должна осуществляться до начала распространения информации на территории Республики Казахстан. При этом экспертиза организуется органами государственной власти, по результатам такой экспертизы может быть принято решение о приостановлении распространения информационной продукции, которое реализуется органами государственной власти в административном, а не судебном порядке. В категорию «информационной продукции для детей», в силу ее расплывчивости, можно включить самую разную информацию. Более того, законопроект напрямую относит к такой категории универсальную информационную продукцию, под которой, в том числе, понимается общественно-политическая. Таким образом, исходя из логики законопроекта, государственные органы в случае его принятия, смогут осуществлять предварительный контроль содержания политических передач и препятствовать их распространению, мотивируя это защитой интересов детей. Такое регулирование, по сути, формирует инструмент цензуры в сфере оборота информации, что противоречит и требованиям международного права и национальному законодательству. При всем этом, расходы на проведение процедуры обязательной экспертизы возлагаются на то лицо, которое обращается за ее проведением.

Как представляется, при сохранении подобного регулирования, объем информационной продукции, производимой для детей, будет неуклонно снижаться, так как к затратам на ее производство прибавятся расходы на проведение экспертизы, кроме того, будет постоянно существовать риск запрета продукции как не соответствующей законодательству о защите детей. Наконец, обязательность проведения экспертизы может привести либо к полному коллапсу работы телевизионных каналов и интернет-сайтов для детей, которые вместо творческой деятельности будут заниматься постоянной экспертизой своей продукции, либо к полному выхолащиванию и бессмысленности института экспертизы, которая превратится в конвейер по производству однотипных решений.

- Одним из существеннейших недостатков законопроекта следует признать полное отсутствие регулирования участия организаций саморегулирования или сорегулирования в процессах регламентирования отрасли, осуществляющей оборот информационной продукции. Центральная роль в формировании механизмов обеспечения исполнения закона в соответствии с проектом, включая принятие актов, устанавливающих процедуры маркировки и проведения экспертизы информационной продукции, возлагается на государственные органы, а не на представителей профессионального сообщества. Между тем, такая практика не соответствует международным стандартам, и не является принятой в других государствах-участниках ОБСЕ.
- Законом не предусматривается изъятие из сферы действия закона оборота информационной продукции, имеющей значительную историческую, культурную или художественную ценность. Такое изъятие позволило бы обеспечивать гарантии сохранения культурного наследия, сформированного в национальном и международном искусстве и доступа к объектам такого наследия детей в соответствии с требованиями части 2 статьи 31 Конвенции о правах ребенка, статьи 34 Закона РК «О правах ребенка в Республике Казахстан».
- Законом не предусматривается изъятие из сферы его действия рекламной

информации. Исходя из того, что рекламное законодательство Республики Казахстан является сформированным, устоявшимся, а также специальным, и предусматривает достаточные меры по защите несовершеннолетних при производстве и размещении рекламы (статья 15 Закона РК «О рекламе»), представляется необходимым исключить регулирование рекламных отношений в части, касающейся оборота информационной продукции, из сферы действия будущего закона. Обозначенный подход отвечает практике, существующей в других странах мира.

- Законопроект содержит ряд ограничений в отношении информации, которые не могут быть признаны достаточно четкими с позиции реализации принципа формальной определенности. В частности, устанавливается запрет на распространение информации, провоцирующей ребенка на антиобщественные и противоправные действия. Определение данной категория является крайне размытым и может трактоваться слишком расширительно.
- Уровень государственного контроля за соблюдением положений законопроекта является чрезмерным, что позволяет говорить о том, что государство не соблюдает принцип приоритета прав родителей в обеспечении воспитания детей. Государственные органы определяют государственную политику в сфере защиты детей от информации, реализуют такую политику, организуют проведение экспертизы, устанавливают правила проведения экспертизы, осуществляют контрольно-надзорные функции как в сфере исполнения закона, так и в отношении деятельности экспертных организаций. Чрезмерное государственное участие в сфере защиты детей от вредной информации является коррупциогенным фактором.
- Законопроектом практически не регулируется процедура экспертизы информационной продукции. Не установлены ни сроки проведения экспертизы, ни принципы отбора экспертов, ни правила о транспарентности проведения экспертизы и опубликовании ее итогов, ни порядок обжалования действий экспертов. Кроме того, представляется не соответствующим принципам законопроекта положение об оплате обязательной экспертизы за счет производителя или распространителя информационной продукции. Так как целью проведения такой процедуры является защита общественных интересов, и такое проведение является принудительным, его оплата должна производиться за счет средств бюджета.
- Корректность отнесения законопроектом информации к той или иной возрастной категории может быть поставлена под вопрос в контексте обеспечения приоритета защиты прав ребенка. В особенности это может быть отнесено к положениям, допускающим описание и демонстрацию элементов насилия в информационной продукции.
- Принципы маркировки информационной продукции не представляются оптимальными. Законопроект предусматривает отсутствие маркировки продукции универсального характера, но при этом обязывает наносить маркировку продукции возрастной категории «до 6 лет». Очевидно, что если к потреблению продукции может быть допущено лицо, не достигшее 6 лет, то такая продукция соответствует категории универсальности и не должна маркироваться.
- Проектом установлена обязательность ограничения трансляции средствами телерадиовещания программ, относящихся к категории «с 18 лет» по телеканалам /

радиостанциям, с 6 до 23 часов по местному времени и маркировки такой продукции, даже в том случае, если программа идет в прямом эфире. Как представляется, такое требование противоречит не только принципу свободы выражения мнения, но и здравому смыслу. Сама суть изъятий информационного законодательства в отношении программ, идущих в прямом эфире, состоит в том, что представители СМИ-производителя теле- / радиoproграммы не могут предугадать и проконтролировать действия участников программы, а следовательно, заранее отнести такую программу к определенной возрастной категории.

- Законопроект содержит лишь отсылочные нормы по вопросу об ответственности за его нарушение. Между тем, как показывает практика других стран, в которых принимается подобное законодательство, именно введение норм ответственности за нарушение законодательства о защите детей приводит к возникновению самых острых дискуссий в обществе и опасений возможного непропорционального ограничения прав на свободу поиска и распространения информации. Неопределенность в вопросах субъектного состава, процедуры и меры ответственности не позволяет оценить, какими будут последствия принятия законопроекта для участников рынка обращения информационной продукции.
- Законопроект не предусматривает сколь-нибудь значительного переходного периода, в течение которого должно быть приведено в соответствие законодательство в смежных сферах, а также осуществлена подготовительная (включая разъяснительную) работа с участниками оборота информационной продукции. Также нормами законопроекта непредусмотрено приведение в соответствие с ним других законодательных актов Республики Казахстан, что может привести к многочисленным коллизиям с другими нормативными правовыми актами, действующими в сфере защиты детей.
- Законопроект структурирован несбалансировано: включая чрезмерно подробный понятийный аппарат, он лишь поверхностно или с использованием бланкетных норм регулирует ключевые институты, такие как правила производства экспертизы, деятельность контрольного (надзорного) органа и пр. Положения проекта содержат противоречивые и дублирующие друг друга нормы, существенно затрудняющие его толкование. К примеру, установив в одной статье закона направления государственной политики в области защиты прав детей, в другой законопроект наделяет правом определять такие направления органы власти. Кроме того, проект содержит значительное число ошибок, в нем путаются номера пунктов, происходит рассогласование в словоупотреблении. При внешней незначительности, это может влиять на толкование и применение законодательного акта.

В качестве основных рекомендаций эксперт предлагает:

1. Отменить принцип обязательности экспертизы информационной продукции для детей или существенным образом переформатировать положения закона, установив предельно четко и формально исключительные случаи, в которых такая экспертиза

должна проводиться.

2. Внести в законопроект изменения, обеспечивающие участие представителей профессионального сообщества в принятии решений, касающихся классификации информационной продукции, экспертизы такой продукции, составления регламентов и правил осуществления различных видов деятельности по защите детей от вредной информации. В качестве наиболее предпочтительного варианта предлагается возложение соответствующих функций на органы саморегулирования профессионального сообщества, или профессиональные объединения, или наиболее авторитетные некоммерческие организации. В качестве альтернативного варианта возможно рекомендовать в качестве обязательного правила учреждение экспертного совета, включающего представителей гражданского общества, при органах, наделенных полномочиями в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию. Решения государственного органа должны приниматься при обязательном участии экспертного органа.
3. Изъять из сферы действия закона оборот рекламной продукции и информационной продукции, имеющей значительную историческую, культурную или художественную ценность.
4. Пересмотреть положения законопроекта, устанавливающие полномочия государственных органов, сократив такие полномочия в сфере защиты детей от вредной информации.
5. Внести корректировки в положения закона, устанавливающие правила маркировки и классификации информационной продукции, для обеспечения более высокого уровня информационной безопасности детей.
6. Переработать законопроект в отношении правил распространения информационной продукции при осуществлении телерадиовещания. Обязательность классификации и маркировки информационной продукции, идущей в прямом эфире, должна быть отменена.
7. Изменить правила проведения экспертизы. Она должна стать добровольной (проводиться как по инициативе органов управления, так и по инициативе производителей и распространителей информационной продукции), более прозрачной (достигается путем ведения открытого реестра экспертов, публикации экспертных заключений), независимой (допускается финансирование экспертизы как за счет бюджетных средств, так и за счет иных инициаторов экспертизы), ответственной (в законе должна быть предусмотрена профессиональная ответственность экспертов). Процедура проведения экспертизы, сроки ее проведения, принципы отбора экспертов, возможность обжалования результатов экспертизы должны быть установлены законом.
8. Доработать закон с целью исключения из него положений, которые не могут быть признаны определенными в достаточной мере, чтобы исключить возможность некорректного применения (например, «антиобщественные и противоправные действия»).
9. Закрепить соразмерные, понятные и продиктованные насущной потребностью механизмы ответственности за нарушение закона, которые должны быть отражены именно в этом нормативном акте (с возможностью последующего дублирования норм в профильном законодательстве).
10. Обеспечить внедрение закона через механизм поэтапного введения в действие. В переходный период должны быть созданы необходимые для обеспечения

реального функционирования закона институты (создана институциональная инфраструктура для проведения экспертизы, сформирован контрольно-надзорный орган, утверждены его регламенты, подготовлены необходимые реестры, утверждены перечни административных, организационных, технических и программно-аппаратных средств защиты детей от вредной информации), проведена разъяснительная работа с представителями рынка распространения информационной продукции.

ВВЕДЕНИЕ

Настоящее исследование содержит анализ представленного проекта Закона Республики Казахстан «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», в контексте положений Конституции Республики Казахстан, действующего законодательства о СМИ и о правах детей Республики Казахстан,² а также международных норм о свободе выражения мнения и защите детей от вредной информации, а равно практики, существующей в других государствах-участниках ОБСЕ.

Рассматриваемый проект закона был разработан депутатами парламента Республики Казахстан и внесен в Мажилис (палату парламента) в июле 2012 года. Целью принятия нового законодательного акта, по задумке его инициаторов, должно стать создание правового поля, обеспечивающего защиту прав детей от информации, которая может причинить вред их духовному, физическому и психическому развитию. Как указывают разработчики проекта, необходимость его принятия «обусловлена особой уязвимостью детей, которые в условиях интенсивного развития новых информационных технологий (Интернета, мобильной и иных видов электронной связи, цифрового вещания) внаибольшей степени подвержены негативному информационному воздействию».³

До внесения в Парламент указанный законопроект был подвергнут целому ряду научных экспертиз, в ходе которых были сформулированы замечания, воспринятые разработчиками, и повлиявшие на ту редакцию законопроекта, которая была предложена на рассмотрение Парламенту.⁴ Законопроект был также проанализирован Правительством Республики Казахстан, которое признало допустимым его рассмотрение в Парламенте с учетом замечаний и предложений к документу.

В случае принятия законопроекта он станет ключевым звеном в уже сложившейся системе

² Исследовались тексты законов Республики Казахстан и законопроекта на русском языке.

³ Пояснительная записка к проекту закона размещена на сайте информационной системы «Параграф»: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31249501#sub_id=3

⁴ См. все заключения экспертов, которые поступили в отношении законопроекта в досье, относящемся к проекту: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31249501

законодательных актов, регулирующих различные аспекты реализации информационных прав граждан, в том числе защиту прав детей на получение информации, не причиняющей вреда их физическому психическому и нравственному развитию.

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 прав детей на свободу выражения мнения, доступа к информации и защиты от информации, которая может причинить вред развитию детей.

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, решениях международных судов и трибуналов 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 оборота информационной продукции, которая может нанести вред развитию детей.

В разделе 3 содержится анализ проекта Закона Республики Казахстан «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» 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 И РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СМИ, КОНСТИТУЦИОННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

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),⁵ 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)⁶

– договор, имеющий обязательную юридическую силу, ратифицированный Казахстаном и вступивший в силу для республики 24 апреля 2006 года,⁷ гарантирует право на свободу убеждений и их выражение 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.

⁵ 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

⁶ 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/pactpol.htm>.

⁷ 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_.

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».

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».

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, такими как Заключительный акт общеевропейского совещания в Хельсинки,⁸ Заключительный документ копенгагенского совещания Конференции ОБСЕ по человеческому измерению,⁹ Парижская хартия, согласованная в 1990 году,¹⁰ заключительный документ встречи на высшем уровне в рамках ОБСЕ

⁸ Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хельсинки, 1 август 1975 года. См. текст на русском языке в извлечениях, касающихся свободы выражения мнений на сайте Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ по адресу: http://www.osce.org/publications/rfm/2003/10/12253_108_ru.pdf.

⁹ Копенгагенское совещание Конференции ОБСЕ по человеческому измерению, июнь 1990 года. См., в частности, пункты 9.1 и 10.1 на русском яз. на сайте Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: http://www.osce.org/publications/rfm/2003/10/12253_108_ru.pdf.

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.

в Будапеште в 1994 году,¹¹ Декларация встречи на высшем уровне в рамках ОБСЕ в Стамбуле.¹² 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 внутригосударственного потока информации, который мы рассматриваем как существенную составляющую любого демократического, свободного и открытого общества».

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),¹³ 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 данной 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 моральная 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.

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.

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.

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)

Это нашло отражение и в решениях судов по правам человека. Например, Комитет (с 3 апреля 2006 года – Совет) 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».¹⁴

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".¹⁵ 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".¹⁶

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».¹⁷

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

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>.

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>.

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».¹⁸

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».¹⁹

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"».²⁰

В статье 19(3) МПГПП установлены четкие пределы, в которых допустимы законные ограничения свободы выражения мнения. Она гласит:

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 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, pa. 49).

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 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.

Это означает, что расплывчатые или нечетко сформулированные ограничения или ограничения, оставляющие чрезмерную свободу действий для исполнительной власти, несовместимы с правом на свободу выражения мнения.

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"²¹; 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 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".²²

В этой связи необходимо отметить, что Конституция Республики Казахстан также устанавливает критерии ограничения прав и свобод человека и гражданина, в целом,

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 сайте Европейского суда по правам человека по адресу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-61930>.

²² Решение Комитета ООН по правам человека по делу "Рафаэль Маркиш ди Мораиш против Анголы" (note 31, para. 6.8).

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 применительно к свободе 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».

При определении тех конституционно-правовых рамок, в пределах которых должна формироваться законодательная база и правоприменительная практика, необходимо в обязательном порядке принимать во внимание норму статьи 21 Конституции Казахстана В соответствии с указанной нормой, «детство находится под защитой государства». Также указанная норма говорит о том, что забота о детях и их воспитание «являются естественным правом и обязанностью родителей».

1.3. Регулирование доступа детей к информации и защиты детей от вредной информации

Объем международно-правового регулирования прав детей весьма компактен, он не содержит существенного объема документов, специально посвященных праву ребенка на получение информации и на защиту от вредной информации. Это связано с тем, что базовые документы, провозглашающие и гарантирующие права всех людей, независимо от возраста, применяются и к детям.

Однако некоторые специфические регуляторы отношений в информационной сфере международным правом установлены. Одним из первых международных документов, который был сконцентрирован именно на защите прав и интересов детей,

стала Декларация прав ребенка, принятая Генеральной Ассамблеей ООН.²³ Данный документ содержит лишь общие принципы, которые признаются государствами, поддерживающими Декларацию, и реализуются в национальном законодательстве. В контексте рассматриваемой тематики важно отметить принцип 2 данного документа, который сформулирован следующим образом:

«Ребенку законом и другими средствами должна быть обеспечена специальная защита и предоставлены возможности и благоприятные условия, которые позволяли бы ему развиваться физически, умственно, нравственно, духовно и в социальном отношении здоровым и нормальным путем и в условиях свободы и достоинства. При издании с этой целью законов главным соображением должно быть наилучшее обеспечение интересов ребенка».

Развитие принципов, заложенных в Декларации, было осуществлено при принятии Конвенции о правах ребенка 20 ноября 1989 года,²⁴ которая за всеобъемлющий характер регулирования прав ребенка получила неофициальное название «всемирной конституции прав ребенка». Казахстан присоединился к указанной Конвенции, ратифицировав ее в 1994 году.

Часть 1 Статьи 13 Конвенции определяет право на выражение мнения ребенка следующим образом:

«1. Ребенок имеет право свободно выражать свое мнение; это право включает свободу искать, получать и передавать информацию и идеи любого рода, независимо от границ, в устной, письменной или печатной форме, в форме произведений искусства или с помощью других средств по выбору ребенка».

Вторая часть приведенной статьи указывает, что свобода выражения мнения может быть ограничена для достижения одной из следующих целей: для уважения прав и репутации других лиц, или для охраны государственной безопасности, или общественного порядка, или здоровья или нравственности населения.

При этом положения Конвенции отдельно выделяют роль родителей и иных законных представителей ребенка в осуществлении им своих прав, указывая на это в статье 18 документа. Первая часть указанной статьи провозглашает в качестве основного принципа: родители и законные опекуны «несут основную ответственность за воспитание и развитие ребенка. Наилучшие интересы ребенка являются предметом их основной заботы». Роль же государства в этом вопросе является ограниченной: часть вторая приведенной статьи устанавливает обязанность государств-участников в целях гарантии и содействия осуществлению прав, изложенных в Конвенции, оказывать родителям и законным опекунам «надлежащую помощь в выполнении ими своих обязанностей по воспитанию детей».

²³ Принята 20.11.1959 Резолюцией 1386 (XIV) на 841-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН. См. полный официальный текст на русском языке на сайте ООН: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/childdec.shtml

²⁴ Принята 20.11.1989 Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеей ООН, См. полный официальный текст на русском языке на сайте ООН: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml.

Ключевым положением Конвенции для понимания возможностей ограничения оборота информации в целях защиты детей является ее статья 17. Она подчеркивает важную роль средств массовой информации и концентрируется на поощрении доступа ребенка к информации и материалам из различных национальных и международных источников, особенно к такой информации и материалам, которые направлены на содействие социальному, духовному и моральному благополучию, а также здоровому физическому и психическому развитию ребенка. В этих целях государства-участники поощряют СМИ к распространению полезной для ребенка информации, международное сотрудничество в области подготовки и распространения информации из различных источников, выпуск и распространение детской литературы. Также позитивно должно быть встречено стремление СМИ уделять особое внимание языковым потребностям ребенка, принадлежащего к какой-либо группе меньшинств или коренному населению.

Наконец, в качестве одного из направлений по реализации статьи 17 государства-участники Конвенции выделяют поощрение «разработки надлежащих принципов защиты ребенка от информации и материалов, наносящих вред его благополучию, учитывая положения статей 13 и 18».

Именно процитированная норма может служить отправной точкой для разработки законодательства, защищающего ребенка от информации, которая может рассматриваться как наносящая вред психологическому, физическому и нравственному развитию ребенка. В этой связи представляется необходимым рассмотреть ее подробнее.

Первоочередным обстоятельством, имеющим значение для рассмотрения анализируемой нормы, является то, что в ней в самой установлены пределы ее реализации. Установление принципов защиты детей от вредной информации должно происходить в обязательном порядке таким образом, чтобы не было ущемлено или несоразмерно ограничено право ребенка на свободу выражения мнения, включая право на получение и передачу информации в любой форме независимо от границ (статья 13 Конвенции). Кроме того, государство не может вторгаться в права и обязанности родителей по обеспечению воспитания и развития ребенка, так как такая обязанность предусмотрена статьей 18 Конвенции. Основная функция государства, согласно этой статье, состоит в том, чтобы оказывать помощь родителям и законным опекунам ребенка в их воспитании.

Наконец, при анализе статьи 17 Конвенции следует обратить внимание непосредственно на формулировку ее нормы. Позитивное обязательство государства, в соответствии с ней, состоит в «поощрении разработки» принципов защиты ребенка от информации. Таким образом, как следует из буквального толкования нормы, государство должно не самостоятельно разрабатывать и реализовывать системы защиты от вредной информации, а санкционировать и поощрять введение стандартов органами саморегулирования.

Именно на этом аспекте делает акцент международная организация Артикаль 19 в аналитическом докладе, посвященном Конвенции о правах ребенка «Kids Talk Freedom of Expression and the UN Convention on the Rights of the Child».²⁵ В докладе отмечается, что

²⁵ См. полный текст на английском языке на сайте Артикаль 19: <http://www.article19.org/data/files/pdfs/publications/children-kid-s-talk.pdf>

изначально редакция рассматриваемой формулировки подразумевала возможность более широкого участия государства в формировании механизмов защиты детей от вредной информации. Однако в ходе обсуждения и доработки текста Конвенции было сочтено, что именно такая форма участия государства в информационной политике, какая прописана в утвержденной редакции статьи, является оптимальной.

Таким образом, при формировании правовой основы для защиты детей от вредной информации, для обеспечения соответствия Конвенции государство обязано обеспечить соблюдение трех базовых условий: 1) вводимое регулирование не должно чрезмерно ограничивать свободу выражения мнения, то есть вводить определенные, необходимые для защиты законных интересов и соразмерные ограничения свободы выражения мнения; 2) вводимое регулирование не должно вторгаться в «зону ответственности» родителей, обеспечивающих воспитание и развитие детей; 3) вводимое регулирование должно стимулировать разработку принципов защиты детей органами саморегулирования и представителями индустрии.

В качестве еще одной составляющей правового статуса ребенка, необходимо выделить его права в сфере культуры, проартикулированные Конвенцией. Ее статья 31 гласит:

«1. Государства-участники признают право ребенка на отдых и досуг, право участвовать в играх и развлекательных мероприятиях, соответствующих его возрасту, и свободно участвовать в культурной жизни и заниматься искусством.

2. Государства-участники уважают и поощряют право ребенка на всестороннее участие в культурной и творческой жизни и содействуют предоставлению соответствующих и равных возможностей для культурной и творческой деятельности, досуга и отдыха».

Наряду с действием международных соглашений, выполнение которых является обязательным для Республики Казахстан, представляется необходимым рассмотреть некоторые аспекты решения вопроса регулирования права на защиту детей от вредной информации, существующие в европейской правовой системе, а также в Содружестве Независимых Государств, членом которого является Казахстан.

Среди актов Европейского Союза в качестве основного документа, формирующего принципы защиты несовершеннолетних от вредной информации необходимо назвать Директиву об аудиовизуальных медиа-услугах Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2010/13/ЕС от 10 марта 2010 года.²⁶

Указанный документ представляет собой наиболее детализированный рамочный акт, устанавливающий единые стандарты оказания аудиовизуальных услуг на территории Европейского Союза.

²⁶ Директива Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2010/13/ЕС от 10 марта 2010 г. «О координации некоторых законодательных, регламентарных и административных положений, действующих в Государствах-членах ЕС, относительно оказания аудиовизуальных медиауслуг (Директива об аудиовизуальных медиауслугах)» (Кодифицированная версия). См. неофициальный перевод на русский язык на сайте в сети Интернет по адресу: <http://bazazakonov.ru/doc/index.php?print=Y&ID=2405142>

Документ уделяет специальное внимание защите несовершеннолетних от вредной информации. В частности, в преамбуле документа формулируется обеспокоенность проблемой вредоносного содержания информации, которая может быть доступна детям и формируются принципы введения ограничений и регулирования на национальном уровне стран-участников Европейского Союза:

«(59) Наличие вредоносного содержания в аудиовизуальных медиа-услугах является предметом обеспокоенности законодателей, медиа-индустрии и организаций. Также могут возникнуть новые проблемы, особенно в связи с новыми системами и предметами производства. Поэтому необходимы правила защиты физического, умственного и нравственного развития несовершеннолетних, а также человеческого достоинства во всех аудиовизуальных медиа-услугах, включая аудиовизуальные коммерческие сообщения.

(60) Меры по защите физического, умственного и нравственного развития несовершеннолетних и человеческого достоинства должны быть тщательно сбалансированы с основным правом на свободу выражения мнений, изложенным в Хартии основных прав Европейского Союза. Цель данных мер, таких как использование личных идентификационных номеров (ПИН-коды), системы фильтрации или маркировки, состоит в том, чтобы обеспечить адекватный уровень защиты физического, умственного и нравственного развития несовершеннолетних и человеческого достоинства, особенно в отношении аудиовизуальных медиа-услуг, предоставляемых по требованию. Рекомендации по защите несовершеннолетних, человеческого достоинства и права на ответ уже признали важность системы фильтрации и маркировки и включают в себя ряд возможных мер в интересах несовершеннолетних, например, систематическую поставку пользователям эффективной, обновляемой и простой в использовании автоматической системы фильтрации при выборе поставщика интернет-услуг или предоставлении доступа к услугам, специально предназначенным для детей».

В основном тексте Директивы установлены принципы, касающиеся защиты прав несовершеннолетних при изготовлении и распространении аудиовизуальной продукции. Так, статья 9 Директивы регламентирует требования охраны интересов несовершеннолетних при распространении рекламы. В соответствии с ней, аудиовизуальные рекламные сообщения не должны причинять физического или морального ущерба несовершеннолетним. По этой причине они не должны прямо призывать несовершеннолетних приобретать товары или получать услуги, используя их неопытность и доверчивость, прямо побуждать их убеждать родителей или других лиц на покупку рекламируемых товаров или услуг, использовать особое доверие несовершеннолетних у родителей, учителей или других лиц, или неоправданно показывать несовершеннолетних в опасных ситуациях. Также положения указанной статьи и статьи 22 запрещают распространение рекламы алкогольной продукции, направленной непосредственно на несовершеннолетнего.

В отношении нелинейных услуг (показа on-demand) установлено требование обеспечить, чтобы аудиовизуальные медиа-услуги, предоставляемые по требованию поставщиками медиа-услуг, находящимися под юрисдикцией государств-членов ЕС, которые могут серьезно нанести вред физическому, умственному или нравственному развитию несовершеннолетних, были доступны только таким образом, чтобы несовершеннолетние

не слышали и не видели таких аудиовизуальных медиа-услуг, предоставляемых по требованию (статья 12).

Наконец, самая существенная часть регулирования состоит в наличии специальной главы, устанавливающей основы защиты несовершеннолетних (Глава VIII), состоящей лишь из одной статьи под номером 27. Она предусматривает в первой части обязанность стран ЕС принять меры для обеспечения того, чтобы телевизионные передачи не содержали каких-либо программ, которые могут серьезно повлиять на физическое, умственное или нравственное развитие несовершеннолетних, в частности, программ, связанных с порнографией или необоснованным насилием.

В пунктах 2 и 3 статьи 27 Директивы предусмотрены обязательства обеспечить ограничение доступа детей к вредоносным программам такими способами, как ограничение времени их показа или кодирование сигнала, а также обязательная маркировка контента:

«2. Меры, предусмотренные в пункте 1, распространяются также на другие программы, которые могут нанести вред физическому, умственному или нравственному развитию несовершеннолетних, за исключением случаев, когда данные меры обеспечиваются выбором времени эфира или какой-либо технической мерой, позволяющей несовершеннолетним лицам обычно не слышать и не видеть подобные передачи.

3. Кроме того, когда такие программы транслируются в незакодированной форме, Государства-члены ЕС должны обеспечить, чтобы им предшествовало акустическое предупреждение или определение наличия визуального символа в течение всего периода».

Необходимо добавить, что Директива в преамбуле указывает на то, что регулирование положений о защите несовершеннолетних может осуществляться государствами-участниками более жестко, чем это предусмотрено самой Директивой, при этом конкретные, объективно необходимые национальные нормы, о которых идет речь, должны быть соразмерными и применяться на недискриминационной основе. Кроме того, государства должны принимать во внимание прецедентную практику, выработанную Европейским Судом по правам человека по вопросам обеспечения общественного интереса, в том числе по вопросу обеспечения прав несовершеннолетних.

При анализе европейских стандартов защиты несовершеннолетних от вредной информации помимо указанной Директивы необходимо также принимать во внимание те Рекомендации, которые сформулированы общеевропейскими органами по данному вопросу. В этой связи целесообразно упомянуть Рекомендацию по защите несовершеннолетних и человеческого достоинства 98/560/ЕС от 24 сентября 1998 года²⁷ и Рекомендацию Европейского Парламента и Совета по защите несовершеннолетних и человеческого достоинства, а также о праве на ответ в отношении конкурентоспособности европейской аудиовизуальной и он-лайн индустрии

²⁷ Protection of minors and human dignity (1998 Recommendation). См. официальный текст на английском языке на официальном сайте Европейского Союза по адресу: http://europa.eu/legislation_summaries/audiovisual_and_media/124030b_en.htm

информационных услуг 2006/952 ЕС от 20 декабря 2006 года²⁸, которые закрепили комплекс мер, направленных на защиту детей от вредной информации в СМИ и сети Интернет.

Рекомендации адресованы различным участникам рынка аудиовизуальной продукции, но для целей определения регуляторных функции государств-участников имеет смысл рассмотреть именно те положения, которые относятся к государствам. Рекомендация по защите несовершеннолетних и человеческого достоинства 98/560/ЕС от 24 сентября 1998 года²⁹ в числе прочего содержит следующие рекомендации государствам-участникам:

- способствовать принятию национального законодательства для защиты детей и человеческого достоинства. Такая деятельность подразумевает вовлечение различных сторон (пользователей, потребителей, бизнеса и публичных властей) к его разработке, исполнению и оценке. Создание правовых основ для саморегулирования операторов онлайн-услуг также должно поощряться государством;
- поощрять вещателей на добровольной основе разрабатывать и внедрять новые способы защиты несовершеннолетних и информирования зрителей;
- противодействовать распространению в онлайн-услугах незаконного контента, унижающего человеческое достоинство, путем рассмотрения жалоб и уведомления компетентных национальных органов власти о предположительно незаконном контенте, а также осуществлять межгосударственное взаимодействие данных органов.

Рекомендация по защите несовершеннолетних и человеческого достоинства, а также о праве на ответ в отношении конкурентоспособности европейской аудиовизуальной и онлайн индустрии информационных услуг стала следующим шагом на пути выстраивания взаимодействия между государствами-членами ЕС, производителями и другими заинтересованными участниками по обеспечению защиты несовершеннолетних в телевидении и секторе интернет-услуг. Она предусматривает принятие ряда мер на уровне государств - участников ЕС, включая следующие:

- обучение детей ответственному пользованию аудиовизуальными и информационными онлайн услугами, включая меры по повышению уровня информированности родителей, учителей и воспитателей о возможностях новых услуг и мер по обеспечению безопасности их использования детьми;
- формирование ответственной позиции со стороны производителей информации, информационных посредников и пользователей путем разработки кодексов поведения, во взаимодействии с производителями и регуляторами на национальном и европейском уровнях.
- борьба с незаконной деятельностью в сети Интернет, которая может причинить вред несовершеннолетним, включая присвоение знака качества провайдером услуг

²⁸ Recommendation of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on the protection of minors and human dignity and on the right of reply in relation to the competitiveness of the European audiovisual and on-line information services industry (2006 Recommendation) См. официальный текст на английском языке на официальном сайте законодательства Европейского союза по адресу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006H0952:EN:NOT>

²⁹ Перевод положений Рекомендации на русский язык выполнен экспертом.

- для того, чтобы пользователи могли легко проверить, соответствует ли предоставленная провайдером информация кодексу поведения; принятие необходимых мер для создания возможности уведомления о незаконной или подозрительной деятельности в Интернете.³⁰

Анализ рекомендованных общеевропейскими регуляторами правил позволяет сделать вывод о том, что приоритетом для европейской системы защиты прав несовершеннолетних является вовлечение всех участников аудиовизуальной индустрии в разработку правил и процедур, направленных на защиту информационных прав детей, и выделение в качестве приоритетного инструмента регулирования актов саморегулируемых организаций.

Наконец, для формирования более полноценного представления о тех принципах, которыми руководствуются власти Европейского Союза и Совета Европы при осуществлении регулирования отношений по защите детей от вредной информации, необходимо рассмотреть правовые позиции, сформулированные в практике Европейского Суда по правам человека. Он неоднократно обращался в своих решениях к вопросу о введении ограничений в целях защиты общественной морали, в том числе в целях защиты прав детей.

В качестве сформировавшегося принципа ЕСПЧ можно привести позицию, сформулированную в решении по делу «Институт Отто-Премингер против Австрии».³¹

Суд выработал ее применительно к регулированию вопросов, связанных с религией, но, исходя из логики правовой позиции, она может быть применена и к морали. Суд указал в решении следующее:

«Как и в случае с “моралью”, невозможно вычлнить единообразное для всей Европы представление о значении религии в обществе (см. постановление по делу «Мюллер и другие против Швейцарии» от 24 мая 1988 г. Серия А, т. 133, стр. 20, п. 30 и стр. 22, п. 35); даже внутри одной страны такие представления могут быть различны. По этой причине невозможно прийти к всеохватывающему определению того, что представляет собой допустимое вмешательство в осуществление права на свободу слова там, где такое Слово направлено против религиозных чувств других лиц. Поэтому национальные власти

обладают широким полем усмотрения при оценке потребности и степени такого вмешательства.

Однако это усмотрение не беспредельно. Ему сопутствует контроль на основании Конвенции, границы которого изменчивы в зависимости от обстоятельств. В делах,

³⁰ Перевод положений Рекомендации на русский язык выполнен экспертом.

³¹ Дело «Институт Отто-Премингер (Otto-Preminger-Institut) против Австрии», пара 50; официальный текст решения на английском языке размещен на сайте Европейского суда по правам человека по адресу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57897>

подобных настоящему, - там, где наличествует вмешательство в осуществление свобод, гарантированных статьей 10 п. 1, контроль должен быть строгим в силу значимости свобод, о которых идет речь. Необходимость любого ограничения должна быть установлена со всей убедительностью (см. постановление по делу «Информационсферайн Лентиа и другие против Австрии» от 24 ноября 1993 г. Серия А, т. 276, стр. 15, п. 35)».

В решении по делу «Уингроув (Wingrove) против Соединенного Королевства» Европейский Суд дал более расширенное толкование принципов соотношения свободы выражения мнения и возможности распространения информации, которая может рассматриваться как посягающая на общественную мораль. В частности, Суд указал следующее:

« 58. Бесспорно, что статья 10 п. 2 почти не дает возможностей для ограничения свободы слова в сфере политических дискуссий или обсуждения вопросов, имеющих общественный интерес <...> Значительно более широкая возможность усмотрения обычно предоставляется Договаривающимся государствам при регулировании свободы слова, когда затрагивается личная сфера, а равно сфера морали и особенно религии. В сфере морали и, возможно, еще даже в большей степени в сфере религиозных убеждений не существует общепринятой европейской концепции требований, призванных обеспечить «защиту прав других лиц» в случае нападков на их религиозные убеждения. То, что может всерьез оскорбить людей определенных религиозных представлений, существенно меняется в зависимости от места и времени, особенно в эпоху, характеризующуюся постоянно растущим числом религий и вероисповеданий. Благодаря прямым и непрерывным контактам с общественной жизнью своих стран государственные власти в принципе находятся в лучшем положении, чем международный судья, в определении требований, необходимых для защиты глубинных чувств и убеждений от оскорбительных высказываний <...>.

Конечно, это не исключает в конечном счете европейского контроля, который тем более необходим, поскольку понятие богохульства широко и изменчиво, и всегда существует риск произвольного или чрезмерного вмешательства в осуществление свободы слова под прикрытием действий, направленных якобы против богохульства. В этой связи особенно важен строгий подход к богохульству как к правонарушению, преследуемому в рамках правовых гарантий свободы слова. Кроме того, в настоящем деле речь идет об ограничении свободы слова в предварительном порядке, что требует особого внимания к нему со стороны Суда».

Таким образом, исходя из решений Европейского Суда по правам человека можно сформулировать следующие основные принципы соотношения свободы выражения мнения и потребности в защите общественной морали:

1. В случае, если высказывание или иное выражение мнения носит политический характер, его ограничение даже в случае посягательства на общественную мораль едва ли можно признать обоснованным.
2. Государства обладают значительной свободой усмотрения при установлении критериев посягательства на общественную мораль, это тем не менее не означает, что

вмешательство в осуществление права на свободу выражения мнения является всегда оправданным, когда речь идет об общественной морали. Ограничение свободы выражения мнения должно быть предусмотрено законом и непременно быть соразмерным целям охраны защищаемых ценностей.

3. Особенно тщательным должен быть контроль в случае ограничения свободы выражения мнения на стадии, предшествующей распространению информации.

Наконец, необходимо отметить, что стандарты формирования регулирования в сфере защиты детей от вредной информации сформулированы и на уровне региональных межгосударственных объединений, участником которых, является Казахстан, а именно на уровне Содружества Независимых Государств. На тридцать третьем пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ был принят Модельный закон о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию.³²

Обозначенный закон разработан как готовый к принятию законодательный акт, который рекомендуется к одобрению парламентами государств-участников СНГ.

Обозначенный модельный закон решает сходные с рассматриваемым законопроектом задачи и содержит значительное количество таких же инструментов, как предусмотренные предложенным проектом. Первоначальная версия, законопроекта, как указывалось при проведении научных экспертиз, совпадала с модельным законом более чем на 3/4. Впоследствии, после доработки законопроекта, уровень совпадения текстов национального проекта и текста, разработанного в рамках СНГ, значительно снизился.

Представляется, что для целей настоящего исследования целесообразно привести в качестве характеризующих подход составителей модельного закона положения, формулирующие основы государственной политики в сфере регулирования права на защиту детей от вредной информации (пункт 2 статьи 2 модельного закона). Государственная политика в сфере защиты прав детей должна исходить в числе прочего из следующих принципов:

- допустимости ограничения права ребенка свободно выражать свое мнение, включая свободу искать, получать, передавать информацию и идеи любого рода, если это необходимо для уважения прав и репутации других лиц, для охраны государственной безопасности или общественного порядка, здоровья или нравственности населения, а также в случаях, когда пользование такими правами может причинить вред самому ребенку, его нравственности, здоровью и нормальному развитию;
- приоритетности права ребенка на охрану нравственности, здоровья и обеспечение полноценного развития перед интересами обеспечения свободы слова и массовой информации, иными правами и свободами взрослых потребителей информационной продукции, а также ее производителей и распространителей;
- допустимости и правомерности ограничения прав и свобод физических и юридических лиц, в том числе свободы слова и массовой информации, в

³² Постановление N 33-15 от 3 декабря 2009 года. Текст модельного закона на русском языке размещен в сети Интернет по адресу: <http://pravo.levonevsky.org/bazaby11/republic08/text366.htm>

- случаях, когда их осуществление нарушает права и законные интересы детей или представляет угрозу нравственности других лиц;
- признания свободы выбора и доступа совершеннолетних лиц к любой информации, распространение которой не запрещено законодательством государства, при условии обеспечения защиты детей от информационной продукции, способной причинить вред их здоровью и развитию;
- приоритета превентивных мер охраны прав и законных интересов детей в сфере оборота информационной продукции и их защиты от злоупотреблений свободой распространения информации.

Законопроектом предусмотрены иные принципы, которые в значительной степени согласуются с положениями Конвенции о правах ребенка и Конвенцией о защите прав человека и основных свобод. В то же время те положения, которые приведены выше, как представляется, расставляют приоритеты несколько по-другому, нежели это сделано, например, в актах регулирования европейского сообщества.

При рассмотрении анализируемого законопроекта в обязательном порядке использовались только те международные стандарты, которые приняты Республикой Казахстан как обязательные в силу императивных положений международных договоров. Остальные принципы обозначаются как приводящиеся для сравнения регулирования или аргументации эксперта.

2. АНАЛИЗ НОРМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН О ПРАВАХ ДЕТЕЙ В ОТНОШЕНИИ ИНФОРМАЦИИ

Национальное законодательство Казахстана содержит значительное число положений, которые гарантируют права детей на получение информации и доступ к объектам культурного наследия, а также на защиту детей от вредной информации.

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»³³ 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». Статья 4 Закона РК от 18 января 2012 года «О телерадиовещании»³⁴ относит к принципам государственного регулирования деятельности в области телерадиовещания обеспечение конституционных гарантий прав на свободное получение и распространение информации любыми не запрещенными законами способами, свободу слова и творчества.

³³ 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.

³⁴ 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>

Закон Республики Казахстан от 15 декабря 2006 года «О культуре»³⁵ в статье 10 провозглашает как право каждого на творческую деятельность в соответствии со способностями лица путем самостоятельного выбора сферы их приложения, форм реализации, так и право на приобщение к культурным ценностям. Ограничение последнего права может определяться только особым режимом объектов национального культурного достояния. Специальные положения о правах ребенка в информационной сфере предусмотрены Законом от 8 августа 2002 года «О правах ребенка в Республике Казахстан».³⁶

Статья 11 указанного акта определяет право ребенка на свободу слова и выражения мнения, а равно развитие своей общественной активности, получение и распространение информации, соответствующей его возрасту.

Права ребенка в культурной сфере гарантированы положениями статьи 34 Закона, в соответствии с которыми государство обеспечивает детям возможность приобщения к истории, традициям и духовным ценностям народа Казахстана и достижениям мировой культуры, а также поощряет создание организации для развития творческих и научных способностей детей, выпуск кино- и видеофильмов, теле- и радиопередач, издание детских газет, журналов и книг, обеспечивает их доступность в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан.

Провозглашая гарантии доступа детей к самой различной информации и право создавать ее творческим трудом ребенка, действующее законодательство Республики Казахстан устанавливает целый ряд ограничений на распространение информации, которая может рассматриваться как вредная для детей, а также для нравственности общества.

Основные ориентиры для создания безопасной информационной среды для ребенка, которые раскрываются в иных нормативных правовых актах, формирует Закон «О правах ребенка в Республике Казахстан». Пункт 1 статьи 36 обязывает государственные органы, физических и юридических лиц защищать ребенка от отрицательного воздействия социальной среды, информации, пропаганды и агитации, причиняющих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию. Указанное положение находит развитие в статье 39 Закона, которая запрещает осуществлять для детей показ, продажу, дарение, размножение и прокат игрушек, кинофильмов, звуко- и видеозаписей, распространение литературы, газет, журналов и других средств массовой информации, направленных на разжигание расовой, национальной, социальной и религиозной вражды, пропагандирующих сословную исключительность, войну, содержащих призывы к насильственному изменению конституционного строя и нарушению территориальной целостности Республики Казахстан, порнографию или иным образом причиняющих вред духовному и нравственному развитию ребенка.

Закон «О правах ребенка в Республике Казахстан» также запрещает вовлечение ребенка в производство продукции и материалов порнографического и эротического характера,

³⁵ Закон Республики Казахстан от 15 декабря 2006 года N 207 «О культуре». Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: http://www.adilet.minjust.kz/rus/docs/Z060000207_#z215

³⁶ Закон Республики Казахстан от 8 августа 2002 года N 345 «О правах ребенка в Республике Казахстан». Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: http://www.adilet.minjust.kz/rus/docs/Z020000345_

указывая, что таковое влечет ответственность в соответствии с законодательством (статья 40-1).

Ответственность за наиболее общественно опасные нарушения приведенного законодательства зафиксирована в положениях уголовного законодательства Казахстана. В частности, статьи 273-1 и 274 Уголовного кодекса предусматривают санкции за изготовление и оборот материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних либо их привлечение для участия в зрелищных мероприятиях порнографического характера, а также за незаконное распространение произведений, пропагандирующих культ жестокости и насилия.

Закон «О правах ребенка в Республике Казахстан» также устанавливает защитные механизмы, ограждающие ребенка от вредного воздействия алкогольной продукции и табачных изделий, от наркотических средств, психотропных, сильнодействующих или ядовитых веществ, а также от вовлечения ребенка в проституцию. Такие механизмы не включают в себя меры по защите от информации, однако задают ориентиры того, что может рассматриваться, как антиобщественное поведение. Информация, провоцирующая к таковому, не должна быть доступна ребенку.

Развитие положений законодательства о защите прав ребенка находит отражение в информационном законодательстве. Так, Законами «О телерадиовещании» и «О культуре» созданы предпосылки для внедрения системы возрастной классификации и маркировки информационной продукции, которая может наносить вред детям. Статья 28-3 акта, регулирующего отношения в сфере культуры, вводит требования к установлению следующей возрастной классификации продукции, называя ее «индексами фильмов»:

«1. Все фильмы, произведенные в Республике Казахстан, и фильмы, ввозимые (доставленные) на территорию Республики Казахстан с целью проката и публичной демонстрации, индексируются по зрительскому возрастному цензу. Устанавливаются следующие индексы фильмов:

- 1) "К" - фильмы, предназначенные для зрителей разного возраста;
- 2) "БА" - фильмы, разрешенные для показа детям, достигшим двенадцати лет;
- 3) "Б14" - фильмы, которые детям до четырнадцати лет рекомендуется смотреть вместе с родителями;
- 4) "Е16" - фильмы, которые зрителям до шестнадцати лет рекомендуется смотреть вместе с родителями;
- 5) "Е18" - фильмы, предназначенные для зрителей с восемнадцати лет;
- 6) "НА" - фильмы, предназначенные только для зрителей, достигших двадцати одного года».

Пункт 2 указанной статьи определяет, что показ фильма по телеканалам (за исключением иностранных телеканалов) с индексом "Е18" допускается после 22 часов до 06 часов утра

местного времени, с индексом "НА" - после ноля часов до 06 часов утра местного времени.

Данная норма была продублирована позже, появившись при принятии Закона РК «О телерадиовещании», в статье 29 указанного акта.

Порядок указания информации об индексе фильма был установлен нормативными правовыми актами. Постановление Правительства,³⁷ принятое в развитие положений Закона «О культуре», предусматривает требования в отношении информирования об индексе фильма, транслируемого в эфире телевидения. В частности, перед началом демонстрации фильма информация об индексе фильма указывается в следующих параметрах: 1) место расположения - середина экрана без какой-либо посторонней информации; 2) шрифт - шрифт основных титров; 3) длительность - не менее трех секунд; 4) язык озвучивания - язык демонстрации фильма.

Специальные ограничения в отношении информационной продукции, предназначенной для несовершеннолетних, установлены Законом Республики Казахстан «О рекламе».³⁸ Его статья 15 предусматривает ряд мер по защите несовершеннолетних при производстве, размещении и распространении рекламы. При осуществлении указанных действий не допускается:

- 1) дискредитация авторитета родителей, подрыв доверия к ним несовершеннолетних;
- 2) прямое предложение, призывающее убедить родителей или других лиц приобрести рекламируемую продукцию;
- 3) прямое указание несовершеннолетним, что обладание той или иной продукцией дает им какое-либо преимущество над другими, а также что отсутствие такой продукции приведет к обратному;
- 4) размещение в рекламе текстовой, визуальной или звуковой информации, показывающей несовершеннолетних в опасных местах и ситуациях, когда это не оправдано профилактическими целями;
- 5) визуальное или звуковое использование образов несовершеннолетних в рекламе, не относящейся непосредственно к товарам (работам, услугам) для несовершеннолетних;
- 6) приуменьшение необходимого уровня навыков использования продукции у несовершеннолетних, за исключением случаев, когда результаты использования продукции показаны или описаны. Реклама должна давать информацию о том, что реально достижимо для несовершеннолетних той возрастной группы, для которой

³⁷ Постановление Правительства Республики Казахстан от 28 октября 2011 года N 1217 «Об утверждении требований к информации об индексе фильма». Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: <http://www.adilet.minjust.kz/rus/docs/P1100001217#z5>

³⁸ Закон Республики Казахстан от 19 декабря 2003 года N 508 «О рекламе». Текст закона на русском языке доступен в сети Интернет по адресу: http://www.adilet.minjust.kz/rus/docs/Z030000508_#z10.

предназначена продукция;

7) создание у несовершеннолетних нереального (искаженного) представления о стоимости (цене) продукции для несовершеннолетних, а также прямое или косвенное указание на то, что рекламируемая продукция доступна для любого семейного бюджета.

Применительно к описанному регулированию правоотношений в области рекламы следует отметить как четкость описаний ограничений, устанавливаемых для содержания информации, так и наличие обоснования введения ограничений. Как указывает закон, специальные требования вводятся в целях защиты несовершеннолетних от «злоупотребления их доверием и отсутствием у них опыта».

Закон «О рекламе» устанавливает запрет рекламы продукции, которая признается нежелательной для несовершеннолетних (антиобщественной), исходя из ограничений, приведенных выше. Так, установлены запреты рекламы этилового спирта и алкогольной продукции, табака и табачных изделий.

3. АНАЛИЗ ПРОЕКТА ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН «О ЗАЩИТЕ ДЕТЕЙ ОТ ИНФОРМАЦИИ, ПРИЧИНЯЮЩЕЙ ВРЕД ИХ ЗДОРОВЬЮ И РАЗВИТИЮ»

Анализируемый законопроект содержит 8 глав, включающих 27 статей. Ниже приводятся комментарии по главам с 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 главе 1 законопроекта «Общие положения»

3.1.1. Изъятия из сферы действия закона.

Статья 2 законопроекта определяет круг общественных отношений, на которые он распространяется. Пункт 1 указанной статьи устанавливает общее правило, в соответствии с которым все отношения, которые связаны с защитой детей при обороте информационной продукции, регулируются законом «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию». Указанное положение конкретизируется в пунктах 2 и 3 статьи 2 законопроекта, которые устанавливают изъятия из сферы действия закона, что представляется весьма позитивным, принимая во внимание, что таким образом создаются предпосылки для балансирования интересов защиты детей от вредной информации и свободы информации.

Так, представляется логичным и соответствующим практике иных стран отказ от применения норм закона к научной, учебной, медицинской продукции. Очевидно, что в

обозначенных отраслях применения человеческих знаний цель обращения информационной продукции является дополнительной по отношению к основной задаче (исследование причин и порядка реализации процессов и явлений в случае научной деятельности, организация процесса познания и развития - в учебной деятельности, исцеление человека - в медицинской сфере). Осуществление классификации продукции в соответствии с требованиями законопроекта в таких случаях является затруднительным и может воспрепятствовать реализации основной цели. При этом нужно принимать во внимание, что в рамках учебного процесса ребенку неизменно помогают учителя или родители, которые могут донести до него необходимую информацию о возрастной классификации продукции. То же самое можно говорить и об информации медицинской направленности. Ее восприятие ребенком осуществляется при участии взрослых, к тому же с привлечением профессионалов – врачей, которые в силу специфики своей профессии могут оценивать риски сообщения той или иной информации ребенку.

Тем не менее, перечень изъятий из сферы действия законопроекта не является достаточным. Это создает препятствия для надлежащей реализации положений законопроекта и обуславливает потенциальные угрозы для ограничения оборота информации.

В частности, проектом не предусматривается изъятие из сферы действия закона оборота информационной продукции, имеющей значительную историческую, культурную или художественную ценность. Такое изъятие позволило бы обеспечивать гарантии сохранения культурного наследия, сформированного в национальном и международном искусстве и доступа к объектам такого наследия детей в соответствии с требованиями части 2 статьи 31 Конвенции о правах ребенка, статьи 34 Закона «О правах ребенка в Республике Казахстан». Необходимо принимать во внимание исторически сложившуюся в отношении культурного наследия ситуацию, которая состоит в том, что некоторые произведения, представляющие собой подлинные шедевры, создавались в другие эпохи, когда обществом предъявлялись иные требования к содержанию информационной продукции. Проверенные годами и поколениями зрителей, слушателей и читателей произведения должны быть доступными. Принимая во внимание приведенные аргументы, можно говорить о том, что в случае не включения в законопроект положений об изъятии его действия в отношении произведений, имеющих особую культурную ценность, возникнет риск ограничения прав граждан на доступ к культурным ценностям.

Необходимо также отметить, что в случае установления рекомендуемого изъятия в отношении произведений, имеющих особую культурную ценность, понадобится разработать критерии и процедуру отнесения произведений к подобной категории. Иное развитие законодательства предопределяет наличие потенциальной возможности для злоупотреблений правами субъектов на рынке оборота информационной продукции. Во избежание проведения возрастной классификации, а особенно в форме обязательной экспертизы, лица, злоупотребляющие правом, будут ссылаться на «особую» ценность информационной продукции, отказываясь ее классифицировать и маркировать. Есть и потенциал для развития коррупционных элементов в деятельности представителей исполнительных органов, которые будут решать, отнести то или иное произведение к категории особой культурной ценности или провести его возрастную классификацию, результатом которой может стать полный запрет распространения такой «ценности».

В целях избегания неправомерного отнесения продукции к этой категории, должны быть разработаны критерии отнесения продукции к категории имеющей особую ценность, и сформирован реестр объектов, имеющих особую культурную ценность. До формирования первоначальной версии такого реестра, введение закона в действие не является целесообразным.

Еще одним упущением законопроекта является то, что им не предусматривается изъятие из сферы его действия рекламной информации. Исходя из того, что рекламное законодательство Республики Казахстан является сформированным, устоявшимся, специальным, и предусматривает достаточные и необходимые меры по защите несовершеннолетних при производстве и размещении рекламы (статья 15 Закона РК «О рекламе»), представляется необходимым исключить регулирование рекламных отношений в части, касающейся оборота информационной продукции, из сферы действия будущего закона. Обозначенный подход отвечает практике, существующей в других странах мира.

3.1.2. Место законопроекта в системе законодательных актов Республики Казахстан

Приведенный выше пример существования отличающегося от предлагаемого законопроектом регулирования оборота информационной продукции, а именно рекламы, ставит вопрос о том, как должны решаться коллизии, возникающие между предлагаемым законопроектом и действующими в смежных отраслях права нормами. Ответ на него предлагает правовая норма пункта 2 статьи 3 законопроекта, которая формулируется следующим образом:

«Положения настоящего Закона применяются с учетом особенностей, предусмотренных законодательными актами Республики Казахстан».

Представляется, что такая формулировка не может быть признана удачной. Во-первых, возможна двойственная трактовка этой нормы. Ее можно понимать либо как устанавливающую приоритет норм иных законов, регулирующих оборот информационной продукции, над специализированным актом, каковым является рассматриваемый проект, либо как вводящую возможность развития и корректировки положений закона путем принятия подзаконных нормативных актов. Оба толкования, как представляется, вызывают существенную критику. Подчинение закона, регулирующего оборот информационной продукции, всем прочим законам, ставит его в крайне двусмысленное положение. Например, Закон «О средствах массовой информации» не предусматривает маркировки информационной продукции, а Закон «О культуре» устанавливает другие возрастные группы для классификации информационной продукции. Следует ли из этого, что в СМИ по-прежнему будет отсутствовать маркировка продукции до тех пор, пока в Закон «О средствах массовой информации» не будут внесены изменения? Можно ли сделать вывод, что для фильмов, распространяемых в соответствии с законом о культуре, будет установлена иная маркировка, нежели для всех остальных телевизионных проектов? Или же предлагаемый законопроект имеет здесь приоритет перед другими актами?

То, что четкий ответ на указанные вопросы при толковании нормы права получить

невозможно, свидетельствует о том, что позиционирование законопроекта в правовом поле Казахстана не является достаточно выверенным, что может вести к необоснованным ограничениям прав и свобод граждан, в частности, детей.

3.1.3. Понятийный аппарат законопроекта

Законопроект содержит весьма значительный по числу определений понятийный аппарат. Большая часть дефиниций отвечает требованиям формальной определенности и позволяют субъектам правоотношений соотносить свои действия с возможными последствиями их совершения. Однако ряд ограничений в отношении оборота информации, которые базируются на предложенных дефинициях, не могут быть признаны достаточно выверенными с позиции действия принципа определенности.

В частности, устанавливается запрет на распространение информации, провоцирующей ребенка на антиобщественные и противоправные действия. Определение данных категорий, предусмотренное в проекте, к сожалению, не ограничивается перечислением конкретных форм поведения, которые признаются антиобщественными или противоправными, а содержит открытый перечень, включающий любые действия, которые нарушают права и интересы третьих лиц. Такое определение является слишком широким.

Крайне неудачным представляется определение информации, содержащей ненормативную лексику. Во-первых, оно некорректно с точки зрения юридической техники, так как оно описывает понятие с использованием самой определяемой дефиниции («продукция, содержащая ... ненормативные слова, речевые обороты и выражения»). Во-вторых, дефиниция использует целый ряд слов, таких как «вульгарные», «бранные», «нецензурные слова и выражения», которые не являются понятными, исчерпывающими и могут по-разному трактоваться субъектами правоприменения. Те слова, которые одними лицами могут восприниматься, как бранные или вульгарные, могут не восприниматься так другими. Тем более, затрудняет применение норм закона включение в категорию информации, не содержащей ненормативную лексику, слов и выражений, сходных до степени смешения с нецензурными выражениями. Несмотря на то, что на уровне базового представления, что относится к категории такой информации более-менее понятно, перечня слов, относящихся к нецензурной ³⁹ брани, а тем более

критериев для определения схожести с такими словами, в законодательстве нет. Таким образом, создается ситуация, при которой возможна неверная трактовка закона при осуществлении возрастной классификации, как гражданами, так и должностными лицами, а как следствие, как злоупотребление правом, так и неправомерное ограничение прав граждан.

³⁹ Следует признать, что слово «нецензурный» является крайне неудачным для использования в законодательстве. Нецензурное, как следует из дословного толкования, означает то, что не одобрено (допущено) цензурой. В условиях запрета цензуры, существующего в Казахстане, говорить о нецензурности чего бы то ни было, не вполне корректно.

Неудачным представляется и определение информационной продукции для детей, предложенное законопроектом. Под таковой предлагается понимать продукцию, «предназначенную по направленности, тематике, содержанию, оформлению для ребенка». Это понятие является ключевым для определения порядка оборота информации на рынке. Информационная продукция для детей, в соответствии с требованиями законопроекта, подлежит обязательной экспертизе до начала ее оборота, то есть, ее введение на рынок носит разрешительный характер. Поэтому критерии для того, чтобы понять, нужно ли относить информацию к категории «для детей» или нет, должно быть исключительно четкими, понятными, исключающими неоднозначное толкование. «Предназначенность» информации для детей «по направленности, тематике, содержанию, оформлению» не может рассматриваться как достаточно четкий критерий для отделения «детской» от «недетской» информации, так как такую предназначенность производители информации будут определять, исходя из своих приоритетов, одним из которых, неизбежно будет стремление избежать проведения предварительной экспертизы продукции, а государственные органы – из своих приоритетов, одним из которых является выявление случаев нарушения законодательства. Мнение детей и их родителей при определении ориентированности продукции на ребенка, как это следует и из определения, данного в законе, и из остальных положений закона, не учитывается.

Рекомендации:

1. Изъять из сферы действия закона оборот информационной продукции рекламного характера и информационной продукции, имеющей значительную историческую, культурную или художественную ценность.
2. Скорректировать норму пункта 2 статьи 3 законопроекта, определяющую место законопроекта в системе действующего законодательства Казахстана. Данное положение должно либо устанавливать приоритет принимаемого законопроекта перед всеми остальными законами в сфере его действия, либо устанавливать более понятные критерии для применения норм других законов в случае возникновения коллизий.
3. Доработать закон с целью исключения из него положений, которые не могут быть признаны определенными в достаточной мере, чтобы исключить возможность некорректного применения, и замены их на корректные определения. Прежде всего, следует переосмысления категория «информационная продукция для детей». При сохранении правила о проведении обязательной предварительной экспертизы, существующее определение не может применяться эффективно. Кроме того, необходимо изменить содержание дефиниций «антиобщественные и противоправные действия», «информация, содержащая ненормативную лексику».

3.2. Комментарии и предложения к главе 2 законопроекта «Государственная политика и компетенция государственных органов в области защиты ребенка от информации, наносящей вред его здоровью и развитию»

Одним из существеннейших недостатков законопроекта следует признать полное отсутствие регулирования участия организаций саморегулирования или организаций сорегулирования в процессах регламентирования отношений в отрасли, осуществляющей оборот информационной продукции. Центральная роль в формировании механизмов обеспечения исполнения закона в соответствии с проектом, включая формирование и реализацию государственной политики в сфере защиты детей от вредной информации, принятие актов, устанавливающих процедуры маркировки и проведения экспертизы информационной продукции, а равно осуществление контрольно-надзорных функций, возлагается на государственные органы, а не на представителей профессионального сообщества. Статья 5 законопроекта наделяет государственные органы всеми вышеперечисленными полномочиями, а также еще целым рядом других прав, предоставляющих возможность влиять на участников оборота информационной продукции.

Следует отметить, что указанная норма обязывает центральные исполнительные органы Казахстана создавать консультативно-совещательные и экспертные комиссии в области защиты ребенка от информационной продукции, наносящей вред его здоровью и развитию. Однако, ни статус, ни полномочия таких органов не определяются. Из положений законопроекта можно сделать вывод, что они не принимают обязательных решений для индустрии, в том числе не вырабатывают стандарты классификации продукции. Все это делают государственные органы.

Также необходимо упомянуть, что проект закона предусматривает государственную поддержку негосударственных организаций, осуществляющих деятельность по защите прав и законных интересов ребенка при обороте информационной продукции. Однако подобные инструменты, предусмотренные статьей 5 законопроекта, представляют собой усеченную версию участия представителей профессионального сообщества в процессе исполнения закона, так как позволяют только лишь способствовать государственному контролю, а не разработке стандартов работы отрасли.

Такая практика не соответствует международным стандартам, и не является принятой в других странах-участниках ОБСЕ.

В целом, уровень государственного участия в регулировании деятельности субъектов, подпадающих под действие законопроекта, является чрезмерным, что позволяет говорить о том, что государство не соблюдает принцип приоритета прав родителей в обеспечении воспитания детей. Государственные органы сами определяют государственную политику в сфере защиты детей от информации, сами реализуют такую политику, сами осуществляют контроль в сфере защиты детей от вредной информации. Это является не только коррупциогенным фактором, но и предопределяет неэффективность действия закона.

Рекомендации:

1. Внести в законопроект изменения, обеспечивающие обязательное участие представителей профессионального сообщества в принятии решений, касающихся классификации информационной продукции, экспертизы такой продукции, составления регламентов и правил осуществления различных видов деятельности по защите детей от вредной информации. В качестве наиболее предпочтительного варианта предлагается возложение соответствующих функций на органы саморегулирования профессионального сообщества, или профессиональные объединения, или наиболее авторитетные некоммерческие организации. В качестве альтернативного варианта рекомендуется в качестве обязательного правила учреждение экспертного совета, включающего представителей гражданского общества, при органах, уполномоченных осуществлять полномочия в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию. Решения государственного органа должны приниматься при обязательном участии экспертного органа.

2. Пересмотреть положения законопроекта, устанавливающие чрезмерно широкие полномочия государственных органов, сократив такие полномочия в сфере защиты детей от вредной информации. В частности, необходимо предоставить представителям индустрии возможности формирования требований к маркировке информационной продукции. Кроме того, целесообразно установить процедуру проведения экспертизы в самом законе, не предусматривая возможность ее подзаконного регулирования.

3.3. Комментарии и предложения к главе 3 законопроекта «Возрастная классификация информационной продукции для детей»

3.3.1. Обязательная экспертиза информационной продукции для детей

Существеннейшим недостатком закона, открывающим путь к неправомерному и произвольному ограничению свободы выражения мнения, является введение института обязательной экспертизы информационной продукции для детей. Такая экспертиза представляет собой способ возрастной классификации информационной продукции, которая, в соответствии со статьей 8 законопроекта, должна осуществляться до начала распространения информации на территории Республики Казахстан. При этом экспертиза организуется органами государственной власти, по результатам такой экспертизы может быть принято решение о приостановлении распространения информационной продукции, которое реализуется органами государственной власти в административном, а не судебном порядке (пункт 6 статьи 10 законопроекта).

В категорию «информационной продукции для детей», как уже указывалось ранее, можно включить самую разную информацию. Необходимо подчеркнуть, что законопроект напрямую относит к такой категории универсальную информационную продукцию, под которой, в том числе, понимается общественно-политическая. Таким образом, исходя из логики законопроекта, государственные органы в случае его принятия смогут осуществлять предварительный контроль содержания политических передач и

препятствовать их распространению, мотивируя это защитой интересов детей. Такое регулирование формирует инструмент цензуры в сфере оборота информации, что противоречит и требованиям международного права и национальному законодательству.

Кроме того, еще одним аргументом против введения обязательной экспертизы является то, что расходы на ее проведение возлагаются на то лицо, которое обращается за ее проведением. Как представляется, при сохранении подобного регулирования, объем информационной продукции, производимой для детей, будет неуклонно снижаться, так как к затратам на ее производство прибавятся расходы на проведение экспертизы, кроме того, будет постоянно существовать риск запрета продукции как не соответствующей законодательству о защите детей. Тем самым, закон будет обращен против декларируемой им самой цели - реализации права ребенка на получение и распространение информации, так как круг доступной для ребенка информации будет сужаться.

Иллюстрацией последнего тезиса может стать аргумент о том, что обязательность проведения экспертизы приведет к полному коллапсу работы телевизионных каналов и интернет сайтов, ориентированных на детскую аудиторию, которые вместо творческой деятельности будут заниматься постоянной экспертизой своей продукции. Любая программа детского телеканала перед ее выходом в эфир должна будет пройти экспертизу, что замедлит темп производства программ, приведет к удорожанию стоимости их производства и, скорее всего, скажется на качестве программ, так как их создатели будут вынуждены ориентироваться не только на аудиторию и заказчика, но и на вкус экспертов. В качестве иной возможной тенденции можно предположить полное выхолащивание института экспертизы, которая превратится в конвейер по производству однотипных и бессмысленных решений, не обеспечивающих сколь-нибудь достойный уровень защиты интересов прав ребенка.

3.3.2. Общие правила проведения экспертизы информационной продукции

Законопроектом практически не регулируется процедура экспертизы информационной продукции, более того, очевидно, что институт экспертизы не до конца проработан при подготовке документа. Статьи 9 и 10 законопроекта не устанавливают ни сроки проведения экспертизы, ни принципы отбора экспертов, обеспечивающие их независимость и авторитетность, ни правила о транспарентности проведения экспертизы и опубликовании ее итогов, ни порядок обжалования действий экспертов. Законопроект предусматривает регулирование некоторых вопросов проведения экспертизы подзаконными актами, но не закладывает основы для такого регулирования, ориентирующие на достижение целей транспарентности и авторитетности экспертизы. Принимая во внимание тот факт, что экспертное заключение может являться основанием для полного запрета распространения информации на территории Казахстана, то есть для ограничения конституционных прав граждан, вопросы обеспечения ее непредвзятости, независимости и открытости становятся первостепенными.

При анализе положений статьи 9 законопроекта возникает ощущение, что разработчики проекта полностью отождествляют процедуры экспертизы и классификации продукции.

Сама статья называется «Общие положения об экспертизе информационной продукции», тем не менее, пункты 1 и 2 этой статьи содержат общие условия, касающиеся возрастной классификации продукции. В частности, пункт 2 возлагает обязанность ее проведения на производителей и распространителей продукции. Пункт 5 статьи 9 содержит крайне странную норму: порядок производства возрастной классификации информационной продукции, а также оформления ее результатов и оплаты определяются Правительством Республики Казахстан. Из содержания приведенной формулировки логически следует, что деятельность производителей и распространителей по классификации продукции подлежит оплате. Вероятно, создатели закона имели в виду классификацию, осуществляемую путем проведения экспертизы, и оплату последней. Но из буквального толкования нормы законопроекта следует не это. Не менее странной выглядит положение пункта 3 анализируемой статьи: классификация (а не экспертиза) проводится в явочном порядке и за счет лица, обратившегося за ее производством.

Рекомендации:

1. Отменить принцип обязательности предшествующей распространению экспертизы информационной продукции для детей как устанавливающий цензуру. В качестве альтернативы возможно существенным образом реформатировать положения закона, установив предельно четко и формально исключительные случаи, в которых такая экспертиза должна проводиться. Например, может быть установлена обязательная предварительная экспертиза информационной продукции, предназначенной для детей, созданной при поддержке государства.

2. Изменить правила проведения экспертизы. Она должна стать добровольной (проводиться как по инициативе органов управления, так и по инициативе производителей и распространителей информационной продукции), более прозрачной (должен вестись открытый реестр экспертов, осуществляться публикация экспертных заключений), независимой (законом должно допускаться финансирование экспертизы как за счет бюджетных средств, так и за счет иных инициаторов экспертизы), оперативной (срок проведения экспертизы должен определяться таким образом, чтобы информационная продукция становилась доступной для потребителей «свежей», по истечении непродолжительного времени после ее презентации) ответственной (в законе должна быть предусмотрена профессиональная ответственность экспертов). Процедура проведения экспертизы, сроки ее проведения, принципы отбора экспертов, возможность обжалования результатов экспертизы должны быть установлены законом, а не подзаконными актами.

3. Провести четкую грань между регулированием классификации информационной продукции и ее экспертизы.

3.4. Комментарии и предложения к главе 4 законопроекта «Возрастные категории информационной продукции для детей»

Отдавая должное действию обозначенных выше международных стандартов, которые допускают максимальную степень усмотрения государства в вопросах установления законодательных ограничений при защите общественной морали, представляется возможным, тем не менее, поставить вопрос о корректности отнесения законопроектом информации к той или иной возрастной категории в контексте обеспечения приоритета защиты прав ребенка. В особенности это может быть отнесено к положениям, допускающим описание и демонстрацию элементов насилия в информационной продукции. В частности, статья 13 проекта допускает появление в информационной продукции для детей, не достигших 6 лет, эпизодического ненатуралистического изображения «физического и (или) психического насилия при условии, что в информационной продукции содержится идея торжества добра над злом, сострадание к жертве насилия и (или) осуждение насилия». Статья 15 законопроекта допускает изображение или описание насилия «без натуралистического показа процесса лишения жизни или нанесения увечий, при условии, что в информационной продукции выражается сострадание к жертве и (или) отрицательное, осуждающее отношение к насилию (за исключением насилия, направленного на защиту охраняемых законом интересов граждан, общества и государства)». Представляется, что даже эпизодическое изображение насилия не должно быть доступно для ребенка, не достигшего шестилетнего возраста. Также возникает вопрос, насколько адекватным является подход, в соответствии с которым ребенку, достигшему всего лишь 12 лет, уже может внушаться мысль о допустимости применения насилия для защиты каких-либо интересов.

Необходимо также отметить, что в контексте ранее поставленных проблем, относящихся к понятийному аппарату законопроекта, корректное отнесение информационной продукции к той или иной возрастной категории, может быть затруднено. Это, в частности, относится к употреблению ненормативной лексики, которая с различными ограничениями допускается в продуктах, ориентированных на разные возрастные категории.

Рекомендации:

1. Внести корректировки в положения законопроекта, устанавливающие правила маркировки и классификации информационной продукции, для обеспечения более высокого уровня информационной безопасности детей.

3.5. Комментарии и предложения к главе 5 законопроекта «Маркировка информационной продукции и требования к обороту информационной продукции в соответствии с возрастными категориями информационной продукции»

Принципы маркировки информационной продукции, предложенные законопроектом, не представляются оптимальными. Так проект предусматривает отсутствие маркировки продукции универсального характера (пункт 3 статьи 17), но при этом обязывает наносить

маркировку продукции возрастной категории «до 6 лет». Очевидно, что если к потреблению продукции может быть допущено лицо, не достигшее 6 лет, то такая продукция соответствует критерию обеспечения информационной безопасности ребенка, и не должна маркироваться.

Основной задачей маркировки, как представляется, является информирование родителей ребенка или его самого о возможных угрозах нанесения вреда в случае потребления ребенком информации, а не в информировании об ориентированности информации на ту или иную возрастную группу. Так как ни универсальная, ни предназначенная для возраста менее 6 лет информация не может нанести вред здоровью и развитию ребенка, нет смысла в ее маркировке.

Рекомендации:

1. Отменить маркировку информационной продукции, относящейся к возрастной категории «до 6 лет».

3.6. Комментарии и предложения к главе 6⁴⁰ законопроекта «Доступное для ребенка время»

3.6.1. Юридическая техника законопроекта

На примере номера и названия рассматриваемой главы приходится отметить, что юридическая техника законопроекта является недостаточно проработанной. Во-первых, глава проекта, являясь шестой по порядку представления, имеет номер «5», такой же, как и у предыдущей главы. Соответственно, и последующие главы имеют неверную нумерацию. Во-вторых, название главы не совпадает с ее содержанием. Как следует из названия и из дефиниции доступного для ребенка времени, глава должна содержать регулирование вопросов, относящихся к определению периода времени суток (по местному времени) безопасного доступа ребенка к информационной продукции. Однако этому вопросу посвящено лишь незначительное число норм, остальные положения, содержащиеся в рассматриваемой главе, формулируют специальные требования как к распространению отдельных видов информационной продукции (в частности, компьютерных игр), так и к отдельным способам распространения информации (например, через Интернет). При этом вопросы времени доступности информационной продукции в большинстве статей вообще не поднимаются.

Необходимо отметить, что проблемы с юридической техникой свойственны всему законопроекту. Например, аналогичная описанной выше проблема неполного соответствия названия главы ее содержанию, может быть выявлена при рассмотрении главы 2 законопроекта, которая называется «Государственная политика и компетенция государственных органов в области защиты ребенка от информации, наносящей вред его здоровью и развитию». Помимо решения заявленных в названии вопросов, положения указанной главы также устанавливают разграничение между запрещенной и ограниченной к обороту информацией (статьи 6, 7).

⁴⁰ В законопроекте глава имеет номер «5», что, очевидно, неверно, так как предыдущая глава имеет тот же номер.

В числе других технических проблем законопроекта следует выделить еще две. Во-первых, проект структурирован не сбалансировано: включая чрезмерно подробный понятийный аппарат, он лишь поверхностно или с использованием бланкетных норм регулирует ключевые институты, такие как правила производства экспертизы, деятельность контрольного (надзорного) органа и пр. Положения проекта содержат противоречивые и дублирующие друг друга положения, существенно затрудняющие его толкование. К примеру, установив в одной статье закона направления государственной политики в области защиты прав детей (пункт 2 статьи 4), в другой законопроект наделяет правом определять такие направления исполнительные органы Республики Казахстан (пункт 1 статьи 5). Во-вторых, проект содержит значительное число ошибок, в нем путаются номера пунктов, происходит рассогласование в словоупотреблении. При внешней незначительности, это может влиять на толкование и применение законодательного акта.

3.6.2. Введение обязанности вещателей контролировать прямой эфир

Что касается непосредственного исследования содержательной части положений главы

«Доступное для ребенка время», то при ее рассмотрении возникает вопрос о соблюдении требований защиты свободы выражения мнений ряд связанных нормоположений, которые вводят обязательность ограничения трансляции средствами телерадиовещания программ, относящихся к категории «с 18 лет» по телеканалам / радиостанциям, с 6 до 23 часов по местному времени и маркировки такой продукции, даже в том случае, если программа идет в прямом эфире (пункты 2 и 3 статьи 18, пункт 2 статьи 19, пункт 3 статьи 23 законопроекта). Как представляется, такое требование противоречит не только принципу свободы выражения мнения, действующему законодательству Республики Казахстан (статье 26 Закона «О средствах массовой информации»), но и здравому смыслу. Сама суть изъятий информационного законодательства в отношении программ, идущих в прямом эфире, состоит в том, что представители СМИ-производителя теле- / радиопрограммы не могут предугадать и проконтролировать действия участников программы, а следовательно, заранее отнести такую программу к определенной возрастной категории.

Рекомендации:

1. Скорректировать юридическую технику законопроекта, минимизировать число отсылочных (бланкетных норм).
2. Устранить из законопроекта требования к классификации и маркировке информационной продукции, распространяемой в прямом эфире.

3.7. Комментарии и предложения к главе 8 законопроекта «Заключительные положения»

3.7.1. Ответственность за нарушение закона

Законопроект в статье 26 содержит лишь отсылочные нормы по вопросу об ответственности за его нарушение. Между тем, как показывает практика других стран, в которых принималось подобное законодательство (например, Российской Федерации), именно введение норм ответственности за нарушение законодательства о защите детей приводит к возникновению самых острых дискуссий в обществе и опасений возможности непропорционального ограничения прав на свободу поиска и распространения информации. Неопределенность в вопросах субъектного состава, процедуры и меры ответственности не позволяет оценить, какими будут последствия принятия законопроекта для участников рынка обращения информационной продукции.

3.7.2. Сроки вступления закона в действие

Законопроект не предусматривает сколь-нибудь значительного переходного периода, по истечении которого закон вступает в действие. Статья 27 законопроекта устанавливает десятидневный срок на его ввод в действие. Между тем, как показывает опыт иных стран, а также структура самого законопроекта, требуется некоторый «переходный период», в течение которого должно быть приведено в соответствие законодательство в смежных сферах, а также осуществлена подготовительная (включая разъяснительную) работа с участниками оборота информационной продукции. Оптимальным представляется срок, составляющий 12-18 месяцев с даты принятия и опубликования закона.

Рекомендации:

1. Закрепить соразмерные, понятные и продиктованные насущной потребностью механизмы ответственности за нарушение закона, которые должны быть отражены именно в этом нормативном акте (с возможностью последующего дублирования норм в профильном законодательстве, например, в законодательстве об административной ответственности).
2. Обеспечить внедрение закона через механизм поэтапного введения в действие. В переходный период должны быть созданы необходимые для обеспечения реального функционирования закона институты (создана институциональная инфраструктура для проведения экспертизы, сформированы контрольные органы, утверждены их регламенты, подготовлены необходимые реестры, утверждены перечни административных, организационных, технических и программно-аппаратных средств защиты детей от вредной информации), проведена разъяснительная работа с представителями рынка оборота информационной продукции.