



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

**ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ПОСТАНОВЛЕНИЯ СОВЕТА МИНИСТРОВ
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ от 2 ОКТЯБРЯ 2020 г., № 578**

Подготовлено Еленой Шерстобоевой, доктором коммуникативных наук, кандидатом филологических наук, ассистирующим профессором Школы креативных медиа и Школы права Городского университета Гонконга, по заказу Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации

Январь 2021 г.

Содержание

Краткий обзор	3
Изложение основных рекомендаций	3
Введение	5
Часть I. Международные и национальные правовые стандарты в области свободы выражения мнений и информации, а также свободы СМИ	7
Общие стандарты.....	7
Международно-правовые стандарты ограничения свободы выражения мнения....	11
Стандарты, регулирующие аккредитацию журналистов	14
Часть II. Обзор Постановления в свете применимых международных стандартов	19
Сфера применения и определения	19
Процедуры аккредитации	21

Краткий обзор

В настоящем правовом анализе рассматривается Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 578 от 2 октября 2020 г., регулирующее правила и процедуры аккредитации иностранных журналистов в Беларуси. Указанный документ заменил собой ранее действовавшее Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 2015 от 25 декабря 2008 г.

Новое постановление предусматривает более короткие сроки рассмотрения заявок на оформление аккредитации. Тем не менее, в данном документе в основном сохраняется подход к аккредитации как к разрешению на работу, выдаваемому или отзываемому Министерством иностранных дел. Постановление не предусматривает привилегий для аккредитованных журналистов. В документе сохраняются прежние положения, позволяющие использовать аккредитацию как инструмент контроля за публикациями журналистов. Также вводятся новые положения, позволяющие использовать аккредитацию с данной целью. Кроме того, Постановление по-прежнему допускает применение политики “симметричного ответа”, которая подразумевает отзыв аккредитации иностранных журналистов, работающих в государствах, где действуют ограничения в отношении белорусских журналистов.

Изложение основных рекомендаций

- Рекомендуется пересмотреть Постановление, чтобы исключить трактовку аккредитации как разрешения на работу. Необходимо, чтобы правила аккредитации предусматривали чёткие гарантии получения аккредитации любым субъектом, занимающимся журналистикой деятельностью, - независимо от наличия у него договорных правоотношений с редакцией СМИ. В том числе это касается гарантий получения аккредитации для фрилансеров и журналистов из тех стран, где процедура регистрации СМИ отсутствует.

- Любые ограничения аккредитации должны быть совместимы с требованиями международно-правового трёхчастного теста, применяемого для оценки допустимости ограничений свободы слова. Важно отменить все чрезмерные и неоднозначные требования к журналистам, особенно те, которые касаются предварительного предоставления журналистских публикаций и резюме. Также предлагается исключить положения, позволяющие требовать от журналистов прохождения дополнительных процедур для получения аккредитации.

- Настоятельно рекомендуется указать конкретные привилегии, которые аккредитация даёт иностранным журналистам, в том числе в отношении получения визы, доступа к информации, безопасных условий для работы, перемещения и пребывания в стране.

- Рекомендуется отменить положения о временной аккредитации. Важно обеспечить с помощью правил, чтобы журналисты могли пользоваться аккредитацией постоянно, на протяжении всей профессиональной деятельности.

- Рекомендуется пересмотреть правила аккредитации так, чтобы решения о предоставлении аккредитации принимались независимым органом.

- Отказ в предоставлении аккредитации и её отзыв следует рассматривать в качестве крайних мер. Рекомендуется пересмотреть положения, регулирующие основания отказа и отзыва аккредитации с тем, чтобы обеспечить законность и обоснованность отказов и отзывов в соответствии с международно-правовым трёхчастным тестом, а также исключить возможность их использования в качестве наказания или инструмента контроля за журналистскими публикациями.

Необходимо отменить положения, допускающие использование отказов и отзывов в качестве “симметричного ответа”.

- Рекомендуется обязать аккредитационный орган приводить конкретные и достаточные формулировки обоснований отказа в предоставлении аккредитации или её отзыва.

- Крайне рекомендуется создать правовой механизм апелляций для их последующего рассмотрения независимым органом.

Введение

По заказу Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации данный обзор был подготовлен Еленой Шерстобоевой, доктором коммуникативных наук, кандидатом филологических наук, ассистирующим профессором Школы креативных медиа и Школы права Городского университета Гонконга.

В настоящем документе даётся правовой анализ Постановления Совета Министров Республики Беларусь от 2 октября 2020 года № 578 (далее - Постановление) в контексте международных стандартов. Постановление является единственным правовым актом, регулирующим правила и процедуры предоставления аккредитации иностранным журналистам в Беларуси. Указанный документ заменил ранее действовавшее Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 25 декабря 2008 г. № 2015 (далее - Постановление 2008 г.).

Аккредитация иностранных журналистов является центральным элементом “третьей корзины” Хельсинкского Заключительного акта и других принципов свободы СМИ, о приверженности которым заявили государства-участники ОБСЕ. В июне 2016 г. Дуня Миятович, тогдашний Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, опубликовала Коммюнике об аккредитации иностранных журналистов в целях реализации права на свободу информации.¹ Г-жа Миятович выразила серьёзную обеспокоенность в связи с участвовавшими случаями злоупотреблений в процессе предоставления аккредитации иностранным журналистам.² Она дала несколько рекомендаций государствам-участникам относительно того, как исключить подобные злоупотребления с помощью национальных правил аккредитации. Рекомендации Представителя ОБСЕ были подготовлены на основе доклада “Аккредитация иностранных журналистов в регионе ОБСЕ”³ (далее – Доклад 2016 г.). В Докладе 2016 г. отражены международные стандарты и научные подходы к определению правовой природы аккредитации, а также проанализированы правила аккредитации иностранных журналистов в регионе ОБСЕ.

В Докладе 2016 г. высказывалась обеспокоенность по поводу некоторых положений Постановления 2008 г. Предполагалось, что указанные положения могут негативно повлиять на свободу СМИ, ограничивая права иностранных журналистов, а также право общественности на доступ к информации в Республике Беларусь. Примечательно, что в Докладе 2016 г. был подвергнут критике общий подход к аккредитации, выраженный в

¹ Коммюнике об аккредитации иностранных журналистов в целях реализации права на свободу информации. Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, 2016 г. <https://www.osce.org/fom/245466>

² Там же.

³ Доклад “Аккредитация иностранных журналистов в регионе ОБСЕ”. Опубликовано 7 июня 2016 г. <https://www.osce.org/fom/245146>

Постановлении 2008 г., в рамках которого допускалось её ненадлежащее использование в качестве разрешения на работу и не предусматривалось привилегий для аккредитованных иностранных журналистов.

Критика также касалась ряда чрезмерных требований, которые позволяли осуществлять предварительный контроль за журналистскими публикациями. В частности, это касалось обязанности предоставлять журналистское резюме и информацию о СМИ, которое представляет журналист, желающий получить аккредитацию. В Докладе 2016 г. также выражалась обеспокоенность по поводу положений, разрешающих неправомерный отказ в предоставлении аккредитации журналистам в качестве “меры противодействия” политике стран, применяющих ограничения в отношении белорусских журналистов.

В настоящем документе представлен подробный анализ нового Постановления, прослеживаются основные нормативные изменения, чтобы показать динамику в направлении соблюдения международных стандартов в области свободы информации и свободы СМИ. Документ также направлен на выработку ряда рекомендаций и дальнейшее содействие в их осуществлении властями Беларуси со стороны Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ.

Структура анализа определяется задачами, поставленными Бюро. Эти задачи включают в себя изучение Постановления путём сопоставления его положений с международными стандартами и обязательствами ОБСЕ в области свободы выражения мнений, свободы СМИ и аккредитации журналистов; выявление положений Постановления, не соответствующих международным принципам, и выработку рекомендаций о приведении Постановления в соответствие с международными стандартами.

Часть I. Международные и национальные правовые стандарты в области свободы выражения мнений и информации, а также свободы СМИ

Общие стандарты

Основой для настоящего анализа является содействие, оказываемое ОБСЕ государствам-участникам в обеспечении свободного и широкого трансграничного распространения информации, а также идей и в поощрении свободы выражения мнений. Это фундаментальное право человека ценно само по себе, а также необходимо для реализации иных прав человека, обеспечения демократии и мира. Право на свободу выражения мнений гарантируется каждому человеку и закреплено во всех основных международных и региональных документах по правам человека, начиная со Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ), приверженность которой подтверждена государствами-участниками ОБСЕ. В Статье 19 Декларации указано, что

*“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”.*⁴

Подобные формулировки используются и в Международном пакте о гражданских и политических правах (МПГПП), имеющем обязательную силу в договоре по правам человека, принятом Резолюцией 2200А (XXI) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций (ООН) 16 декабря 1966 г. В части 1-2 статьи 19 МПГПП гарантируется, что

“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

⁴ Всеобщая декларация прав человека 1948 г., GA Res 217A (III), A/810 at 71 (1948).
https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml

⁵ Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., 999 UNTS 171.
https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml

МПГП был ратифицирован Беларусью 5 октября 1973 г.⁶ и вступил для неё в силу 3 января 1976 г.

В статье 8 Конституции Республики Беларусь установлен приоритет международных договоров по правам человека над национальным законодательством. В статье 33 Конституции защищается свобода выражения мнения:

*“Каждому гарантируется свобода мнений, убеждений и их свободное выражение. Никто не может быть принужден к выражению своих убеждений или отказу от них. Монополизация средств массовой информации государством, общественными объединениями или отдельными гражданами, а также цензура не допускаются”.*⁷

Принцип приоритета международных договоров над национальным законодательством подтверждён и в статье 2 Закона Республики Беларусь “О средствах массовой информации” № 427-Z13⁸ (далее – Закон о СМИ).

Беларусь является полноправным государством-участником ОБСЕ с 30 января 1992 г. Власти Беларуси выразили согласие следовать ключевым стандартам ОБСЕ, защищающим свободу выражения мнений, включая Хельсинкский Заключительный Акт 1975 г.,⁹ Итоговый документ Венской встречи 1989 г.,¹⁰ Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 г.,¹¹ Парижскую хартию для новой Европы 1990 г.¹² и Стамбульский документ 1999 г.¹³

В Хельсинском Заключительном акте говорится, что государства-участники:

“Ставят 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”.

⁶ Указ Президиума Верховного Совета Республики Беларусь, 5 октября 1973 г. “О ратификации Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Международного пакта о гражданских и политических правах”.

https://belzakon.net/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE/%D0%A3%D0%BA%D0%B0%D0%B7_%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%83%D0%BC%D0%B0_%D0%92%D0%A1_%D0%A0%D0%91/1994/6909

⁷ Конституция Республики Беларусь 1994 г. <https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>

⁸ Закон Республики Беларусь “О средствах массовой информации” № 427-Z13. <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=h10800427>

⁹ Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Принято 1 августа 1975 г. в Хельсинки. В обязательствах: Свобода СМИ, Свобода выражения мнения, Свободный поток информации. СБСЕ и ОБСЕ. 1975– 2002 гг. Издание второе. Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, 2013 г. <http://www.osce.org/fom/99565>

¹⁰ Итоговый документ Венской встречи (Третья встреча по итогам Хельсинкской конференции). Принято 15 января 1989 г., Вена. В обязательствах: Свобода СМИ, Свобода выражения мнения, Свободный поток информации. СБСЕ и ОБСЕ. 1975-2002 гг. Второе издание. Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, 2013 г. <http://www.osce.org/fom/99565>

¹¹ Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, 29 июня 1990 г. <https://www.osce.org/odihr/elections/14304>

¹² Парижская хартия для новой Европы, 21 ноября 1990 г. <https://www.osce.org/mc/39516>

¹³ Стамбульский документ, 19 ноября 1999 г. <https://www.osce.org/mc/39569>

Аналогичным образом, Итоговый документ Венской встречи 1989 г. предусматривает обязательства, которые государства-участники ОБСЕ берут на себя, а именно:

“предпринимать дальнейшие усилия для облегчения более свободного и широкого распространения всех форм информации, поощрения сотрудничества в области информации и улучшения условий работы журналистов”.

Свобода информации провозглашена фундаментальным правом человека и “критерием всех остальных свобод, которым посвящена деятельность Организации Объединенных Наций”. Это положение было закреплено Генеральной Ассамблеей ООН в Резолюции 59 (I), принятой на её первой сессии в 1946 г.¹⁴ В указанном документе, а также в других нормативных документах ООН прослеживается тесная связь свободы информации с правом “повсеместно и беспрепятственно собирать, передавать и опубликовывать информационные сведения”.¹⁵

В 2011 г. Комитет ООН по правам человека издал Замечание общего порядка № 34, в котором содержится авторитетное толкование положений МПГПП о свободе выражения мнения, применимое также к Беларуси. В пункте 13 Комитет напомнил об обязательствах национальных властей в отношении свободы СМИ:

*“Свободная, не подлежащая цензуре и ограничениям пресса, или другие средства информации в любом обществе являются важным элементом обеспечения свободы мнений и их выражения, а также реализации других предусмотренных Пактом прав. Она является одним из краеугольных камней демократического общества. В Пакте закреплено право, в соответствии с которым средства массовой информации могут получать сведения, на которые они опираются при выполнении своих функций. Особое значение имеет свободный обмен информацией и мнениями по государственным и политическим вопросам между гражданами, кандидатами и избранными представителями народа. Это предполагает свободу прессы и других средств информации, которые могли бы комментировать государственные вопросы без контроля или ограничений и информировать о них общественность. Широкая общественность в свою очередь имеет право получать продукт деятельности средств информации”.*¹⁶

¹⁴ Резолюция A/RES/59 (I) Генеральной Ассамблеи ООН. Принята 14 декабря 1946 г.

<http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/59%281%29>

¹⁵ Там же.

¹⁶ Замечание общего порядка № 34 к МПГПП. 102-я сессия Комитета по правам человека, Женева, 11–29 июля 2011 г., п. 46.

<http://hrlibrary.umn.edu/russian/gencomm/Rhrcom34.html>

Аналогичным образом, Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальный докладчик Организации американских государств (ОАГ) по вопросу свободы выражения мнения и Специальный докладчик по вопросу о свободе выражения мнения и доступе к информации в Африканской комиссии по правам человека и народов отметили, что независимые и разнообразные СМИ играют решающую роль в обеспечении свободного потока информации и идей с целью поддержания “функционирования демократических обществ, информированной общественности, верховенства права, участия в государственных делах и подотчетности государственных учреждений”.¹⁷ Докладчики также заявили, что свободные СМИ имеют решающее значение для обеспечения “свободных и справедливых выборов, в том числе референдумов, в частности, путем информирования общественности о партиях, кандидатах и их политических платформах.”¹⁸

В международном праве выражено понимание прессы как “сторожевого пса” демократии, что выступает основанием для обеспечения ей особой защиты, которая “существует отдельно от более широких прав на свободное выражение мнения и свободы СМИ” (в толковании Статьи 19 МПГПП¹⁹ Комитетом ООН по правам человека). Другими словами, согласно международному праву государства обязаны уважать права журналистов независимо от наличия у них договорных отношений с редакциями, поскольку суть журналистики состоит в оказании услуг всему обществу, а не конкретным редакциям. При этом журналистика охватывает всех субъектов, которые в ней задействованы, включая фрилансеров, блогеров и независимых “фактчекеров”.

Значение профессиональной журналистики возросло в цифровую эпоху, когда пользователи Интернета получили широкий доступ к различным источникам информации, которая может быть недостоверной или заведомо манипулятивной. Однако, несмотря на достижения в области информационных и коммуникационных технологий, иностранные журналисты по-прежнему часто сталкиваются с серьезными трудностями в процессе осуществления профессиональной деятельности за пределами своей страны. В Совместной декларации о независимости и разнообразии средств массовой информации в цифровую эру

¹⁷ Совместная декларация Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободное выражение, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специального докладчика ОАГ по вопросу свободы выражения мнения и Специального докладчика по вопросу о свободе выражения мнения и доступе к информации в Африканской комиссии по правам человека и народов о независимости и разнообразии средств массовой информации в цифровую эру. Принято 2 мая 2018 г. <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/379351>

¹⁸ Совместная декларация Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специального докладчика по вопросам свободы выражения мнения ОАГ о свободе выражения мнения и выборах в эпоху цифровых технологий. Принято 30 апреля 2020 г. <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/451150>

¹⁹ Картер, Эдвард Л. и Вестенскоу, Розали. (2020). Свобода журналистики в международном праве в области защиты прав человека. *Коммуникационное право и политика*, 25 (2), 113–143. <https://doi.org/10.1080/10811680.2020.1735188>

2018 г. Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальный докладчик ОАГ по вопросу свободы выражения мнения и Специальный докладчик по вопросу о свободе выражения мнения и доступе к информации в Африканской комиссии по правам человека и народов обратили внимание на несколько позитивных обязательств, которые должны быть соблюдены государствами-участниками в цифровую эпоху. Обязательства касаются “обеспечения безопасной рабочей среды для журналистов” и “уважения свободы передвижения, в том числе местных и иностранных журналистов”. В заявлении содержится напоминание государствам о необходимости уважать независимость СМИ, что подразумевает обеспечение независимости “органов, которые имеют полномочия для регулирования деятельности средств массовой информации”, а также воздержание “от внедрения косвенных форм цензуры”.²⁰

Конституции Республики Беларусь в статье 34 гарантирует

“право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды”.

Соответствующая данной норме статья 5 Закона о СМИ Республики Беларусь также гарантирует свободу “мнений, убеждений и их свободное выражение”.

Международно-правовые стандарты ограничения свободы выражения мнения

Несмотря на то, что свобода выражения мнения не является абсолютным правом, государства обязаны воздерживаться от необоснованного вмешательства в эту сферу.²¹ В статье 19(3) МПГПП,²² а также статье 10(2) Европейской конвенции о правах человека²³ устанавливается трёхчастный тест, который применяется для проверки допустимости

²⁰ Совместная декларация о независимости и разнообразии средств массовой информации в цифровую эру.

²¹ Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). (2014, 6 мая). Совместная декларация об универсальности и праве на свободу выражения мнения. <http://www.osce.org/fom/118298>

²² МПГПП в Статье 19 части 3 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 ”.

²³ ЕКПЧ в части 2 статьи 10 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”.

ограничений свободы выражения мнения. Согласно тесту, любое ограничение права на свободу выражения мнений должно (1) быть предусмотрено законом, (2) преследовать законную цель, и (3) быть необходимым в демократическом обществе. Любые ограничения свободы СМИ также должны соответствовать данному тесту. Указанное условие необходимо соблюдать в том числе и в период выборов.²⁴

Первый критерий означает, что правовые положения, ограничивающие свободу выражения мнений, должны быть чёткими и предсказуемыми, то есть сформулированными с достаточной точностью для того, чтобы люди могли предвидеть, как будет применяться закон, и соответствующим образом могли регулировать своё поведение.²⁵ В международных договорах содержится исчерпывающий перечень целей, для защиты которых вмешательство государства в свободу выражения мнения может быть оправдано. В статье 19(3) МПГПП закреплены нижеуказанные цели:

- “а) для уважения прав и репутации других лиц;*
- б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.”.*

Согласно тесту, любое ограничение свободы выражения мнения должно быть соразмерным, адекватным и строго необходимым для защиты установленных целей.²⁶ В частности, органы государственной власти должны гарантировать, что ими применяется наименее ограничительная стратегия из всех возможных.

С международно-правовой точки зрения, крайне сложно оправдать положения, ограничивающие высказывания по вопросам, которые представляют общественный интерес или затрагивают политические темы.²⁷ Поскольку миссия и долг журналистов – информировать общество по данным вопросам, журналистским материалам предоставляется более надёжная защита в соответствии с международными правовыми стандартами. Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) постановил, что, несмотря на то, что пресса

²⁴ Совместная декларация Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специального докладчика по вопросам свободы выражения мнения ОАГ о свободе выражения мнения и выборах в эпоху цифровых технологий.

²⁵ ЕСПЧ, Санди Таймс против Соединенного Королевства (№ 1) (обращение № 6538/74, решение от 26 апреля 1979 г.); Швыдка против Украины (обращение № 17888/12, решение от 30 октября 2014 г.). См. также Совместную декларацию Специального докладчика ООН по вопросам свободы убеждений и их выражения, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специального докладчика ОАГ по вопросам свободы выражения мнения и Специального докладчика Африканской комиссии по правам человека и народов (АКПЧН) по вопросам свободы выражения мнения и доступа к информации о свободе выражения мнения и противодействии насильственному экстремизму. Принято 3 мая 2016 г. <https://www.osce.org/fom/237966>

²⁶ См., например, исторические решения ЕСПЧ, Лингенс против Австрии (обращение № 9815/82, решение от 8 июля 1986 г.) и Хэндисайд против Соединенного Королевства (обращение № 543/72, решение от 7 декабря 1976 г.).

²⁷ См., например, решения ЕСПЧ по делам Гринберг против России (обращение № 23472/03, решение от 21 июля 2005 г.); Красуля против России (обращение № 12365/03, решение от 22 февраля 2007 г.); Федченко против России (№ 1 и 2) (обращение № 33333/04, 48195/06, решение от 11 февраля 2010 г.); Ивпресс и другие против России (обращения № 33501/04, 38608/04, 35258/05 и 35618/05, решение от 22 января 2013 г.).

*“не должна выходить за определенные рамки, в частности, касательно репутации и прав других лиц, ее обязанность, тем не менее, заключается в том, чтобы передавать - в порядке, соответствующем ее обязательствам и ответственности - информацию и идеи по всем вопросам, представляющим общественный интерес. Не только пресса имеет задачу распространять информацию и идеи, но и общественность имеет право получать их. В противном случае пресса не смогла бы играть свою жизненно важную роль “сторожевого пса общественности”.*²⁸

ЕСПЧ также заявил, что “пресса обязана распространять информацию и идеи по политическим вопросам, даже если они вызывают разногласия”.²⁹ Причиной тому является тот факт, что свобода выражения

*“применима не только к “информации” или “идеям”, которые благосклонно воспринимаются или рассматриваются в качестве безобидных или незначительных, но также и к той “информации” или “идеям”, которые оскорбляют, шокируют или причиняют беспокойство государству или любой части населения.”*³⁰

В Конституции Республики Беларусь также закреплены определённые критерии для оценки допустимости ограничений свободы выражения мнений, и в основном они аналогичны требованиям трёхчастного теста. В частности, согласно статье 23 ограничение личных прав и свобод допускается

“только в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц”.

В соответствии со статьёй 34 Конституции, “пользование информацией” может быть ограничено только в соответствии с

“законодательством в целях защиты чести, достоинства, личной и семейной жизни граждан и полного осуществления ими своих прав”.

²⁸ ЕСПЧ, Тома против Люксембурга, 2001 г. (обращение № 38432/97, решение от 29 марта 2001 г.).

²⁹ ЕСПЧ, Озгюр Гюндем против Турции (обращение № 23144/93, решение от 16 марта 2000 г.); Шенер против Турции (обращение № 26680/95, решение от 18 июля 2000 г.); см. также Замечание общего порядка № 34 к МПГПП.

³⁰ ЕСПЧ, Хэндисайд против Соединенного Королевства (обращение № 543/72, решение от 7 декабря 1976 г.).

Кроме того, в статье 7 Закона о СМИ Республики Беларусь прямо запрещены необоснованные ограничения свободы массовой информации. В данной статье определяется понятие цензуры, которая понимается как

“требование со стороны должностных лиц, государственных органов, политических партий, других общественных объединений, иных юридических лиц к юридическому лицу, на которое возложены функции редакции средства массовой информации, информационному агентству, корреспондентскому пункту, главному редактору (редактору), журналисту, учредителю (учредителям) средства массовой информации предварительно согласовывать информационные сообщения и (или) материалы, за исключением случаев согласования с автором или интервьюируемым, распространения официальных информационных сообщений в соответствии со статьями 18 и 26 настоящего Закона.”

Помимо других чрезмерных ограничений, Статья 7 также запрещает следующие действия:

- вмешательство в сферу профессиональной самостоятельности СМИ;
- приостановление или прекращение деятельности СМИ в нарушение требований настоящего Закона, иных нормативных правовых актов Республики Беларусь;
- принуждение журналистов к распространению или отказу от распространения информации;
- нарушение прав журналистов, гарантированных Законом о СМИ или иными правовыми актами Республики Беларусь;
- иное воспрепятствование законной деятельности учредителя (учредителей) средств массовой информации, редакции средств массовой информации, распространителя продукции средств массовой информации в любой форме.

Стандарты, регулирующие аккредитацию журналистов

В международных стандартах признаётся важность института аккредитации журналистов для осуществления свободы выражения мнения и свободы информации. В международном праве аккредитация понимается либо как право самих журналистов, либо как схема, система или пропуск, а не как разрешение.³¹ Хотя согласно международным стандартам, аккредитация не всегда требуется журналистам, она должна предоставляться в

³¹ Специальный доклад Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ “Аккредитация журналистов в регионе ОБСЕ: наблюдения и рекомендации”. Опубликовано 25 октября 2006 г. <http://www.osce.org/fom/22065>

соответствии с обязательствами ОБСЕ, если журналистам необходимы дополнительные привилегии для выполнения своих обязанностей перед обществом.³² Как указано в международно-правовых нормах, “при наличии системы аккредитации, ее предоставление, при обычных обстоятельствах, должно иметь место.”³³

Из Доклада 2016 г. следует, что иностранным журналистам в процессе аккредитации должны быть предоставлены конкретные гарантии и льготы, позволяющие журналистам свободно и безопасно пребывать, перемещаться и выполнять свои профессиональные обязанности в принимающей стране, а также работать в ситуациях конфликта и напряженности, получать доступ к информации и допуск в места “с ограниченным пространством или зоны, закрытые по соображениям безопасности”. Другими словами, “аккредитацию необходимо использовать для обеспечения дополнительных привилегий лицам, занимающимся журналистикой, при помощи официальной аккредитации государственным органом,”³⁴ - пояснила Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ.

Привилегии для иностранных журналистов должны включать своевременную выдачу виз,³⁵ в том числе многократных долгосрочных виз для “регулярного” освещения событий.³⁶ Также необходимо обеспечивать доступ к пресс-конференциям и другим подобным официальным мероприятиям.³⁷ С целью выполнения своих международных обязательств государства могут предусмотреть дополнительные привилегии для аккредитованных журналистов. В любом случае, все привилегии должны быть четко и явно выражены в национальном праве.³⁸ В Докладе 2016 г. приводятся примеры действующих обязательств государств-участников ОБСЕ касательно доступа к информации и работы иностранных корреспондентов.³⁹ Государствам рекомендуется учитывать данные обязательства при разработке или пересмотре правил аккредитации для иностранных журналистов.

³² Доклад 2016 г. “Аккредитация иностранных журналистов в регионе ОБСЕ”.

³³ Рекомендация Комитета министров Совета Европы № R (96) 4 о защите журналистов в ситуациях конфликта и напряженности.
<https://rm.coe.int/09000016804ff5a1>

³⁴ Коммюнике Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ об аккредитации иностранных журналистов в целях реализации права на свободу информации.

³⁵ Специальный доклад Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ “Аккредитация журналистов в регионе ОБСЕ: наблюдения и рекомендации”.

³⁶ Итоговый документ Венской встречи.

³⁷ Там же.

³⁸ Доклад 2016 г. “Аккредитация иностранных журналистов в регионе ОБСЕ”.

³⁹ “В частности, это обязательства:

- Оперативно пересматривать решения об отказе в выдаче аккредитации и виз (Итоговый документ Мадридской встречи);
- Облегчать перемещение иностранных журналистов по территории государств-участников, за исключением мест, закрытых по соображениям безопасности (Хельсинский заключительный акт; Итоговый документ Мадридской встречи);
- Создавать условия для общения с источниками информации, включая государственных должностных лиц (Хельсинский заключительный акт; Итоговый документ Мадридской встречи, Итоговый документ Венской встречи);
- Предоставлять по запросу информацию относительно практических вопросов, таких, как правила ввоза, налоги и жильё (Итоговый документ Венской встречи);
- Обеспечивать право на ввоз технического оборудования (фото-, кино-, магнитофонного, радио- и телевизионного) при условии последующего вывоза (Хельсинский заключительный акт);
- Уважать потребность журналистов в профессиональной конфиденциальности (Итоговый документ Венской встречи)”.

Журналистская профессия существенно отличается от другой деятельности, на осуществление которой в иностранном государстве может потребоваться разрешение. В целом свобода выражения мнения подразумевает, что любое лицо может освещать события из любой страны во время путешествия, и это достаточно легко реализовать в цифровую эпоху. Однако поскольку поиск и распространение информации является не столько отражением личных намерений или желаний журналистов, сколько их обязанностью, они должны иметь определённые дополнительные права и привилегии по сравнению с обычными пользователями цифровых технологий, как следует из международных стандартов. Аккредитация должна служить механизмом, гарантирующим предоставление этих привилегий, поскольку они необходимы журналистам для выполнения своих обязанностей. Следовательно, “внештатные журналисты должны иметь аналогичные права на получение аккредитации”.⁴⁰ В пункте 44 Замечания общего порядка № 34 Комитет ООН по правам человека отметил в отношении статьи 19 МПГПП следующее:

*“Журналистские функции выполняет широкий круг лиц, в том числе профессиональные штатные репортеры и аналитики, блогеры и другие лица, которые публикуются в печатных изданиях, Интернете или где-либо еще [...]. Ограничения на аккредитацию допустимы лишь в случаях, когда для журналистов необходимо предоставить привилегированный доступ в некоторые места или на некоторые события. Такие ограничения не должны носить дискриминационный характер и должны применяться в соответствии со статьей 19 и другими положениями Пакта на основе объективных критериев и с учетом того, что журналистские функции выполняет широкий круг лиц”.*⁴¹

Международные правозащитные организации неоднократно выражали обеспокоенность по поводу неверного истолкования аккредитации как разрешения на осуществление журналистской деятельности. Как отмечается в Докладе 2006 г., “аккредитация не должна применяться как общее разрешение на работу для журналиста, она должна использоваться только для того, чтобы облегчить его работу”.⁴² Недопустимо использовать аккредитацию в качестве предварительного условия для получения визы, въезда в страну или работы в этой стране.⁴³ Согласно пункту 45 Замечания общего порядка № 34, ограничение свободы журналистов и других лиц, которые стремятся реализовать своё

⁴⁰ Доклад 2016 г. “Аккредитация иностранных журналистов в регионе ОБСЕ”.

⁴¹ Замечание общего порядка № 34 к МПГПП.

⁴² Специальный доклад Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ “Аккредитация журналистов в регионе ОБСЕ: наблюдения и рекомендации”.

⁴³ Коммюнике Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ об аккредитации иностранных журналистов в целях реализации права на свободу информации.

право на свободу выражения мнений, несовместимо со статьёй 19 МПГПП, в частности, недопустимы попытки “ограничивать въезд иностранных журналистов в государство–участник из определенных стран или ограничивать право на свободное передвижение журналистов” в пределах государства-участника.⁴⁴

Как следует из пункта 44 Замечания общего порядка № 34, любое ограничение в предоставлении аккредитации должно соответствовать трёхчастному тесту. Следовательно, система аккредитации должна быть ясной, предсказуемой, прозрачной и доступной для понимания общественности с целью её дальнейшего применения без дискриминации и произвольных исключений.⁴⁵ Любые чрезмерные требования, устанавливаемые для получения аккредитации, должны быть отменены. В отношении оснований для отказа и отзыва аккредитации правила должны быть однозначными и справедливыми.⁴⁶ Необходимо, чтобы процедуры предоставления аккредитации находились под контролем независимого органа с целью исключения злоупотреблений.

Международное право рассматривает отказ или отзыв аккредитации как крайние меры. Поскольку органам государственной власти необходимо продемонстрировать законность и обоснованность любых ограничений в отношении свободы выражения мнений,⁴⁷ аккредитуемый орган обязан объяснить причины своего отказа в предоставлении аккредитации или её отзыва.⁴⁸

Следовательно, в рамках аккредитации необходимо закрепить право на пересмотр решений об отказе и отзыве аккредитации, установив соответствующие ясные и прозрачные правила и процедуры обжалования.⁴⁹

Рассмотрев жалобу Марины Коктиш, журналистки независимой белорусской газеты “*Народная воля*”, Комитет по правам человека в 2014 г. постановил, что власти нарушили право журналистки на свободу выражения мнений, отказав ей в аккредитации при Палате представителей Беларуси, и что такой отказ является “равносильным отказу в доступе к информации” даже несмотря на то, что редакция могла подать заявку на аккредитацию другого журналиста из того же издания.⁵⁰ Комитет разъяснил, что отказ в аккредитации г-жи Коктиш является необоснованным, поскольку он был основан только на том факте, что журналистке не было предоставлено разрешение на доступ к помещению Национального

⁴⁴ Замечание общего порядка № 34 к МПГПП.

⁴⁵ Специальный доклад Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ “Аккредитация журналистов в регионе ОБСЕ: наблюдения и рекомендации”.

⁴⁶ Коммюнике Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ об аккредитации иностранных журналистов в целях реализации права на свободу информации.

⁴⁷ Замечание общего порядка № 34 к МПГПП. Пункт 27.

⁴⁸ Доклад 2016 г. “Аккредитация иностранных журналистов в регионе ОБСЕ”.

⁴⁹ Специальный доклад Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ “Аккредитация журналистов в регионе ОБСЕ: наблюдения и рекомендации”.

⁵⁰ Марина Коктиш против Беларуси, Сообщение № 1985/2010, U.N. Doc. CCPR/C/111/D/1985/2010 (2014).
<http://hrlibrary.umn.edu/undocs/1985-2010.html>

собрания. Комитет в том числе подверг критике основания для отказа в аккредитации за недостаточную точность и отсутствие возможности обратиться с жалобой на решение. Было заявлено, что

“в каждом случае, когда право, признанное Пактом, затрагивается действиями должностного лица государственного органа, должна существовать процедура, установленная государством, позволяющая лицу, чье право было затронуто, предъявить требование в компетентный орган о том, что имело место нарушение его/ее права”.⁵¹

Комитет по правам человека также отметил, что отказ Коктиш в аккредитации не преследовал ни одной из законных целей, предусмотренных статьей 19 МПГПП. В конечном итоге было обращено внимание на тот факт, что государство-участник обязано “принять меры по предотвращению подобных нарушений в будущем”.⁵²

В международных стандартах подчёркивается, что аккредитация не может использоваться в качестве инструмента контроля за журналистскими публикациями или наказания критически настроенных журналистов. Комитет по правам человека заявил, что

“Установление мер наказания для СМИ, издателей или журналистов исключительно за критику правительства или общественно-политической системы, которой придерживается правительство, ни при каких обстоятельствах не может рассматриваться в качестве необходимого ограничения права на свободное выражение мнений”.⁵³

В Рекомендации № R (96) 4 Комитета министров Совета Европы “О защите журналистов в ситуациях конфликта и напряженности” говорится следующее:

“Государства-участники должны воздерживаться от принятия каких-либо ограничительных мер в отношении журналистов, как то: отзыв аккредитации или депортация в связи с осуществляемой ими профессиональной деятельностью или содержание отчетов и информации, передаваемых в их СМИ.”

К иностранным журналистам не должны предъявляться требования о предоставлении публикаций или их детальных описаний для того, чтобы журналисты могли получить или продлить аккредитацию.⁵⁴ Такие требования представляют собой

⁵¹ Там же.

⁵² Там же.

⁵³ Замечание общего порядка № 34 к МПГПП. Пункт 42.

⁵⁴ Доклад 2016 г. “Аккредитация иностранных журналистов в регионе ОБСЕ”.

косвенную цензуру, несовместимую с международно-правовым пониманием свободы выражения мнения.

Отказ в предоставлении аккредитации или ее отзыв в качестве “контрпропагандистской меры” или “симметричного ответа” на ограничения, введенные другой страной в отношении журналистов принимающей страны, несовместимы с международными стандартами.⁵⁵ Крайне не рекомендуется ведение каких-либо списков “нежелательных журналистов”.⁵⁶

Часть II. Обзор Постановления в свете применимых международных стандартов

Сфера применения и определения

В целом в соответствии с международными стандартами Постановление гарантирует аккредитованным иностранным журналистам предоставление таких же прав и привилегий, которые предоставляются местным журналистам. Тем не менее, в данном документе аккредитация ошибочно понимается как разрешение на работу или своего рода “разрешительная схема”,⁵⁷ в то время как международные стандарты рассматривают аккредитацию в качестве права журналиста или же пропуска. Несмотря на критику предыдущего Постановления 2008 г. в Докладе ОБСЕ 2016 г., никакого пересмотра подхода к аккредитации не произошло. Согласно действующему Постановлению от 2020 г. и пункту 4 статьи 35 Закона о СМИ, осуществление профессиональной деятельности иностранными журналистами на территории страны без аккредитации по-прежнему не допускается. Как уже отмечалось выше, вместо упрощения процедуры получения визы, как рекомендовано в Докладе 2016 г. и международными стандартами, Постановлением возлагается на иностранных журналистов излишнее бремя для въезда в страну.

В Постановлении получило развитие положение пункта 1 статьи 1 Закона о СМИ, в котором аккредитация двусмысленно понимается как “подтверждение права журналиста средства массовой информации освещать мероприятия”, организуемые различными субъектами “на территории Республики Беларусь и за ее пределами”. Однако право журналиста на распространение информации защищено свободой выражения мнений и информации, и его осуществление не требует “подтверждения”.

⁵⁵ Там же.

⁵⁶ Там же.

⁵⁷ Термин международной правозащитной НПО “Артикль 19”.

Положения Закона о СМИ, устанавливающие такой подход к аккредитации, подвергались критике в рамках правового анализа, который был проведён по инициативе Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ в 2008 г., когда закон находился на стадии разработки. В частности, в документе говорилось: “Законопроект также полностью изменяет правовую природу аккредитации журналистов при различных органах власти и организациях. Переносится акцент с права на аккредитацию на право аккредитовать. Законопроект отдаёт принципиальные вопросы аккредитации на усмотрение самих аккредитующих органов, что выхолащивает смысл аккредитации, заключающийся в беспрепятственном получении информации о деятельности органов государственной власти и общественных организаций”.⁵⁸

Неясно, в какой степени положения Постановления распространяются на фрилансеров и журналистов из стран, в которых нет требований о регистрации СМИ. Согласно статье 1, действие Постановления распространяется только на журналистов, работающих на иностранные СМИ, которые, как следует из статьи 5, “как правило” должны рассматриваться как СМИ, зарегистрированные в иностранном государстве. Однако такая процедура регистрации, по большей части, несовместима с положениями международного права,⁵⁹ и более того, многие государства-участники ОБСЕ никогда не практиковали регистрацию СМИ или отменили ее. В связи с этим рекомендуется предоставить правовые гарантии иностранным журналистам, работающим в таких государствах, а также журналистам-фрилансерам для получения аккредитации в Республике Беларусь.

Несмотря на то, что подход к аккредитации в Законе о СМИ (пункт 1 статьи 1 и пункт 1 статьи 35) подразумевает закрепление прав и привилегий журналистов в результате предоставления им аккредитации, Постановление в целом никак не отражает данный подход. Аналогичная ситуация наблюдалась с Постановлением 2008 г., и новые правила в основном касаются исключительно обязанностей и ограничений. Настоятельно рекомендуется пересмотреть содержание нового Постановления с тем, чтобы иностранные журналисты получали дополнительную помощь при осуществлении своей профессиональной деятельности в Беларуси, включая содействие в получении визы, реализацию гарантий безопасных условий работы и свободного передвижения по стране, а также доступа к информации и её переводам.

Особую обеспокоенность вызывает тот факт, что аккредитация иностранных журналистов (в соответствии с Постановлением) полностью зависит от органа

⁵⁸ См. <https://www.osce.org/files/f/documents/1/8/32600.pdf>

⁵⁹ Специальный Доклад: Регистрация печатных СМИ в регионе ОБСЕ - наблюдения и рекомендации, 29 марта 2007 г. <https://www.osce.org/fom/24436>

государственной власти, а именно от Совета министров, который уполномочен единолично принимать решения о выдаче аккредитации (статьи 6-7), её продлении (статья 8), отказе (статья 9), а также отзыве (статья 10). Некоторые положения этих статей подразумевают прямое вмешательство государства в свободу СМИ и в недостаточной степени соответствуют критериям трёхчастного теста, как показано ниже.

Процедуры аккредитации

Виды аккредитации

Разделение схем аккредитации на временную и постоянную создает ненужную бюрократию и усложняет получение аккредитации, делая условия работы в стране для иностранных журналистов крайне нестабильными.

“Временная” аккредитация позволяет журналистам работать в Беларуси в течение очень короткого срока, не более 14 дней (статья 6). В Постановлении не установлены правила продления аккредитации. Следовательно, если журналистам требуется больше времени (даже один дополнительный день) для выполнения своей профессиональной задачи, они должны подать заявку на “постоянную” аккредитацию.

Получение “постоянной” аккредитации требуется тем журналистам, которые “на регулярной основе” занимаются “сбором, редактированием и созданием (подготовкой) информационных сообщений и (или) материалов для иностранных СМИ на территории Республики Беларусь”. Поскольку в Постановлении не определён термин “на регулярной основе”, остаётся неясным вопрос, какой тип аккредитации необходим журналистам, которые периодически посещают Беларусь. Данное положение может быть использовано произвольно, чтобы обязать иностранных журналистов, имеющих “временную” аккредитацию, подать дополнительную заявку на получение “постоянной” аккредитации или наказать их в случае её отсутствия.

Тем не менее, ни “постоянная” аккредитация, ни её продление не позволяют заниматься профессиональной журналистской деятельностью на регулярной основе. Постоянная аккредитация предоставляется только на срок до одного года (статья 7). Она может быть продлена на срок от одного года до трех лет (статья 8). Процесс продления недостаточно ясен и не отличается от процедуры получения самой аккредитации. В статье 8 прямо указано, что аккредитационный орган может запросить те же документы, что и для получения постоянной аккредитации.

Одним из положительных моментов Постановления являются более короткие сроки рассмотрения заявок на оформление аккредитации по сравнению с Постановлением 2008 г. Согласно новому Постановлению, аккредитационный орган рассматривает заявку на временную аккредитацию в течение пяти дней, а на постоянную - до 30 дней. Тем не менее, рекомендуется сделать получение аккредитации ещё более оперативным в экстренных случаях. Иногда иностранным журналистам необходимо в короткие сроки приехать в другую страну, чтобы обеспечить реализацию права общественности на информацию по вопросам, представляющим общественный интерес, таким как стихийные бедствия или эпидемии. Европейский суд по правам человека неоднократно подчеркивал, что “новости - это скоропортящийся товар, и отсрочка их публикации, даже на короткий период, может лишить их всей ценности и интереса”.⁶⁰ Таким образом, правила аккредитации должны обеспечивать иностранным журналистам своевременный въезд в страну для выполнения своих профессиональных обязанностей.

Требования к иностранным журналистам

Особую озабоченность вызывает тот факт, что Постановлением 2020 г. в отношении иностранных журналистов устанавливаются новые требования, которые могут быть использованы в качестве инструмента для контроля за их материалами. При этом прежние требования не отменяются. Среди прочих обязанностей, статья 7 требует от соискателей, подающих заявку на постоянную аккредитацию, предоставить в аккредитирующий государственный орган своё профессиональное резюме, “примеры материалов”, в том числе по белорусской тематике, а также ходатайство своего СМИ с “указанием кратких сведений” о его деятельности. Указанные требования представляют собой чрезмерное вмешательство в свободу СМИ и могут быть использованы для вынесения решений об отказе в аккредитации журналистов за их критику в адрес государственных органов.

В Постановлении содержатся нечёткие положения, позволяющие устанавливать дополнительные требования к иностранным журналистам для получения временной аккредитации. Статья 6 гласит, что “при необходимости” иностранные журналисты обязаны дополнительно предоставить документы, подтверждающие их “намерение” заниматься профессиональной деятельностью на территории Беларуси. Настоятельно рекомендуется отменить указанное выше положение, так как оно может применяться

⁶⁰ ЕСПЧ, *Обзервер и Гардиан против Соединенного Королевства* (обращение № 13585/88, решение от 26 ноября 1991 г.); и *Санди Таймс против Соединенного Королевства* (№ 2) (обращение № 13166/87, решение от 26 ноября 1991 г.); *Европейпрес Холдинг д.о.о. против Хорватии* (обращение № 25333/06, решение от 22 октября 2009 г.).

произвольно, особенно с учётом его неясности в отношении документов, которые могут быть затребованы аккредитационным органом.

Другим поводом для беспокойства является новое двусмысленное положение, которое может быть использовано для обоснования требований к иностранным журналистам о прохождении дополнительных процедур аккредитации. Статья 2 гласит, что государственные органы, политические партии, общественные объединения и другие юридические лица могут также требовать от иностранных журналистов получения аккредитации и в этих организациях. Статья 2 также позволяет принять дополнительное законодательство, регулирующее аккредитацию иностранных журналистов, которые посещают Беларусь для освещения международных спортивных и культурных мероприятий. Данные положения могут быть использованы для отказов в аккредитации, а также для установления произвольных и селективных требований в нарушение международных стандартов.

Во избежание злоупотреблений аккредитацией рекомендуется отменить вышеупомянутые требования. В том числе предлагается обеспечить иностранных журналистов чёткими гарантиями получения аккредитации. Рекомендуется не бюрократизировать процесс аккредитации, отменив положения о получении аккредитационной карты или её утере.

Отказ в предоставлении аккредитации и её отзыв

Запрет на необоснованный отказ в аккредитации, предусмотренный пунктом 2 статьи 35 Закона о СМИ, может существенно способствовать свободе СМИ. Однако это положение остаётся в основном декларативным, поскольку Постановление не даёт никаких гарантий в отношении такой формы злоупотреблений, как отказы, что рекомендуется предусмотреть. Также следует установить чёткие, прозрачные и независимые процедуры обжалования отказов в аккредитации и её отзывает. Комитет ООН по правам человека в своём Сообщении по делу “Марина Коктиш против Беларуси” заявил:

“Государства-участники обязались обеспечить любой субъект, права которого были нарушены, эффективными средствами правовой защиты. Право субъекта, требующего такого средства правовой защиты, определяется компетентными властями”.⁶¹

⁶¹ Марина Коктиш против Беларуси, Сообщение № 1985/2010, U.N. Doc. CCPR/C/111/D/1985/2010 (2014).

Положения Постановления об отказе в аккредитации и её отзыве вызывают особую озабоченность в отношении ряда дел, связанных с аннулированием аккредитации иностранных журналистов в Беларуси. В августе 2020 г. Комитет по защите журналистов и Белорусская ассоциация журналистов, неправительственные организации, отслеживающие нарушения прав журналистов, выразили обеспокоенность по поводу отзыва аккредитации по крайней мере 17 корреспондентов иностранных СМИ, освещающих акции протеста после президентских выборов в стране.⁶² В мае 2020 г. Международная федерация журналистов (IFJ) и Союз журналистов России (RUJ) осудили заявленные факты отмены аккредитации для двух российских журналистов, которые они связали с критическими сообщениями о вспышке коронавируса в стране.⁶³

Вызывает беспокойство и тот факт, что положения Постановления об основаниях для отказа в аккредитации (статья 9) и её отзыва (статья 10) могут быть непропорционально использованы в качестве форм наказания или инструментов контроля за журналистскими материалами. Содержание статей 9 и 10 слишком общее и может толковаться неоднозначно. Согласно статье 9 Постановления журналистам может быть отказано в аккредитации, если представленные документы или данные не соответствуют “требованиям законодательства” Республики Беларусь. Остаётся неясным, как понимать и применять это положение на практике, особенно с учётом требования о предоставлении журналистами своих резюме, публикаций и неопределённого набора других документов при подаче заявки на аккредитацию, как указано выше. Недопустимо, чтобы аккредитующий государственный орган определял, соответствует ли журналистский контент национальному законодательству.

Ещё одно вызывающее беспокойство положение закрепляет возможность отзыва аккредитации в случаях, если журналистские публикации нарушают законодательство Республики Беларусь или если они содержат “информацию, представляющую угрозу национальной безопасности, территориальной целостности или общественному порядку Республики Беларусь, здоровью и нравственности ее населения”. Полномочия Министерства иностранных дел в отношении оценки журналистских материалов выходят за рамки требований трёхчастного теста и могут представлять собой “цензуру” в соответствии с пониманием, уставленным в статье 7 Закона о СМИ. Хотя статья прямо запрещает государственным органам “предварительно согласовывать информационные сообщения и (или) материалы”, положения Постановления об отзыве аккредитации могут

⁶² Беларусь лишает аккредитации журналистов, работающих в зарубежных изданиях. Комитет по защите журналистов, 29 августа 2020 г. <https://cpj.org/2020/08/belarus-strips-journalists-working-for-foreign-outlets-of-accreditation/>

⁶³ Беларусь: Государство отзывает аккредитацию двух российских журналистов. Международная федерация журналистов, 11 мая 2020 г. <https://www.ifj.org/media-centre/news/detail/category/press-releases/article/belarus-government-revokes-accreditation-of-two-russian-journalists.html>

быть истолкованы как разрешающие выдвигать подобные требования к журналистам. По этой же причине “отсутствие публикаций по белорусской тематике” за предыдущий период аккредитации не должно быть установлено в качестве законного основания для отказа в продлении постоянной аккредитации.

Беспокойство также вызывают положения, допускающие отказ и отзыв аккредитации на том основании, что журналистом ранее было нарушено законодательство Республики Беларусь. Это положение не только может служить инструментом контроля за публикациями иностранных журналистов, но и противоречит одному из основных правовых принципов, который запрещает наказывать дважды за одно и то же правонарушение. Кроме того, указанное положение не должно применяться для отказа или отзыва аккредитации в случаях совершения мелких правонарушений в Беларуси, например, несоблюдения правил дорожного движения или аналогичных правонарушений.

Особую озабоченность вызывает положение, разрешающее отказывать журналистам в аккредитации на том основании, что журналист уже лишился её в Беларуси. Рекомендуется отменить данное положение, поскольку оно позволяет неправомерно использовать отзыв аккредитации для постоянного запрета иностранным журналистам въезжать в Беларусь или заниматься в указанной стране профессиональной деятельностью. Поскольку в Постановлении 2020 г. не установлены процедуры обжалования незаконного отзыва, это положение может привести к серьёзным нарушениям права на свободу выражения мнений.

Обеспокоенность также связана с наличием в новом Постановлении положения, позволяющего лишать аккредитации журналистов из стран, в которых установлены ограничения в отношении белорусских журналистов (статья 11). Критика мер “симметричного ответа” уже выражалась в Докладе 2016 г. Указанное положение рекомендуется отменить, поскольку подобная санкция против иностранных журналистов несовместима с международными стандартами.

В заключение следует отметить, что Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ неоднократно публично осуждал практику привлечения к ответственности белорусских журналистов, работающих в редакциях иностранных СМИ, за осуществление своего права на свободу выражения мнения путём поиска, получения и распространения информации без аккредитации, в которой им было отказано. В частности, во время своего визита в Минск в 2019 г. Представитель вновь выразил призыв к властям изменить требования к аккредитации журналистов и внедрить более эффективные способы доступа к информации. “Это давний вопрос, который Бюро ранее неоднократно поднимало перед властями. Требования к предоставлению аккредитации должны быть пересмотрены с

целью улучшения условий работы тех, кто занимается журналистикой. Аккредитация не должна выполнять функцию разрешения на работу. Журналистам необходимо предоставить возможность выполнять свою миссию”, – заявил он.⁶⁴

⁶⁴ Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ завершил официальный визит в Беларусь и призвал к реформированию условий для свободы СМИ, см. <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/414905>