



Артикль 19

ВСЕМИРНАЯ КАМПАНИЯ ЗА СВОБОДУ СЛОВА

Меморандум

о

законах Кыргызстана "О средствах массовой информации" и "О деятельности журналистов"

По заказу Представителя по вопросам свободы средств массовой информации Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе



**Лондон
Сентябрь 2005 года**

Организация "Артикль 19" – ARTICLE 19 · 6-8 Amwell Street · London EC1R 1UQ · United Kingdom
Tel +44 20 7278 9292 · Fax +44 20 7278 7660 · info@article19.org · <http://www.article19.org>

СОДЕРЖАНИЕ

1. ВВЕДЕНИЕ	3
2. МЕЖДУНАРОДНЫЕ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ НОРМЫ	5
2.1. Важность свободы выражения мнения.....	5
2.2. Свобода выражения мнения и средства массовой информации.....	7
2.3. Регулирование деятельности средств массовой информации	8
2.4. Ограничения свободы выражения мнения.....	9
3. АНАЛИЗ ЗАКОНОВ	11
3.1. Цели и задачи законов	11
3.2. Право публиковать информацию и регистрация.....	13
3.3. Приостановление деятельности средств массовой информации.....	14
3.4. Аккредитация	16
3.5. Свобода информации	17
3.6. Ограничения на содержание	19
3.7. Права и обязанности журналистов	21
3.8. Разное	24

1. ВВЕДЕНИЕ

В настоящем Меморандуме анализируется Закон Кыргызской Республики "О средствах массовой информации" (далее Закон о СМИ)¹ и Закон Кыргызской Республики "О профессиональной деятельности журналистов"² [точное название закона на русском языке – "О защите профессиональной деятельности журналиста"; далее по тексту – Закон о журналистах. – *Прим. пер.*] с точки зрения международных норм в области права на свободу выражения мнения³.

Оба этих закона содержат ряд положительных элементов, включая четкое изложение различных прав, являющихся неотъемлемой частью "общего" права на свободу выражения мнения, таких как конфиденциальность источников, право на расследование, право на свободу ассоциаций, производить записи и посещать открытые собрания. Хотя большинство этих прав либо являются неотъемлемой частью "общего" права на свободу выражения мнения, либо предоставляются в рамках других прав (таких как право на свободу ассоциаций), изложение их в прямой форме полезно в целях их дополнительного подтверждения. Оба закона также содержат положение о том, что, если международным договором устанавливаются нормы, отличающиеся от тех, которые предусмотрены в настоящем законе, то нормы международного договора имеют преимущественную силу относительно внутреннего законодательства. Поскольку это можно интерпретировать как предоставление договорам о правах человека преимущественной силы в отношении несогласующегося с ними внутреннего законодательства, мы приветствуем это положение.

Однако оба закона весьма проблематичны во многих других отношениях. Закон о СМИ налагает ряд необоснованных ограничений в отношении содержания информации, в том числе ограничения, которые настолько расплывчаты, что могут означать почти все что угодно. Вероятно, наилучшим примером таких ограничений является запрет на публикацию "непечатных выражений". Другие ограничения, очевидно, преследуют законную цель, однако изложены нечетко, и потому вполне возможно злоупотребление ими в незаконных целях; третьи же ограничения излишне строги и по этой причине незаконны. Причем проблематичными являются не только ограничения: Закон о СМИ допускает приостановление деятельности средств массовой информации по весьма широким основаниям; он устанавливает режим регистрации, которым без труда можно злоупотреблять в политических целях; и как Закон о СМИ, так и Закон о журналистах устанавливают ряд "обязанностей журналиста", которые либо совершенно неуместны – такие как требование раскрывать авторство всей информации или всегда быть "объективным", – либо наиболее эффективны при режиме саморегулирования – такие как требование стремиться к достоверности.

Любой "закон о СМИ" должен быть направлен на обеспечение свободного и независимого функционирования средств массовой информации и создание условий

¹ Принят указом Верховного Совета Кыргызской Республики 2 июля 1992 года с учетом поправок от 8 мая 1993 года.

² Принят 5 декабря 1997 года.

³ Наши комментарии подготовлены на основе неофициального английского перевода этих двух законов; за точность перевода мы ответственности не несем.

АРТИКЛЬ 19

ВСЕМИРНАЯ КОМПАНИЯ ЗА СВОБОДУ СЛОВА

для процветания свободных, разнообразных и независимых СМИ. С учетом этого наша общая рекомендация в отношении этих двух законов заключается в том, что положительные элементы обоих законов следует объединить в один закон, а ограничения следует пересмотреть с тем, чтобы полностью их исключить или перенести их в законодательство общего характера (такое как Гражданский кодекс). Конечным результатом должно стать создание единого закона о свободе выражения мнения, который бы четко формулировал права журналистов и содержал лишь такие нормы и ограничения, которые являются обоснованными в соответствии с международным правом. В качестве примера можно взять недавно принятый в Грузии Закон о свободе слова и выражения мнения⁴.

Более подробно об этих рекомендациях и опасениях мы говорим в разделе 3 настоящего меморандума. В разделе 2 меморандума мы вкратце излагаем международные нормы в области права на свободу выражения мнения. В этом разделе описаны объем гарантий свободы выражения мнения, в частности, применительно к средствам массовой информации, узко сформулированные пределы ограничений на свободу выражения мнения, которые допускаются международным правом, и общие принципы регулирования деятельности СМИ. Нормы, на которые мы опираемся, записаны в документах международного права, включая Международный пакт о гражданских и политических правах и различные обязательства в рамках ОБСЕ, принятые на себя Кыргызстаном, решения международных судов и трибуналов по правам человека, заявления международных органов, таких как Специальный докладчик ООН по вопросам поощрения и защиты права на свободу мнений и на свободное их выражение и Специальный представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, и соответствующее конституционное законодательство о свободе выражения мнения.

⁴ От 24 июня 2002 года.

2. МЕЖДУНАРОДНЫЕ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ НОРМЫ

2.1. Важность свободы выражения мнения

Право на свободу выражения мнения давно признано одним из важнейших прав человека. Оно имеет принципиальное значение для функционирования демократии, является неперенным условием осуществления других прав и само по себе необходимо для поддержания человеческого достоинства. Статья 19 Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ), основного документа о правах человека, принятого Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 году, защищает право на свободу выражения мнения следующим образом:

Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ⁵.

Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП)⁶ – договор, имеющий обязательную юридическую силу, к которому Кыргызстан присоединился в 1992 году, – гарантирует право на свободное выражение своего мнения в терминах, весьма сходных с ВДПЧ, также в статье 19. Свобода выражения мнения также гарантируется в различных документах ОБСЕ, с которыми Кыргызстан выразил согласие, таких как Заключительный акт совещания в Хельсинки⁷, Заключительный документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ⁸, согласованная в 1990 году Парижская хартия⁹, Заключительный документ Будапештской встречи на высшем уровне 1994 года СБСЕ¹⁰ и Декларация Стамбульского саммита ОБСЕ¹¹.

Кроме того, всемирное признание важности свободы выражения мнения отражено в трех региональных системах защиты прав человека – *Американской конвенции о правах человека*¹², *Европейской конвенции о правах человека (ЕКПЧ)*¹³ и *Африканской хартии о правах человека и народов*¹⁴, и все они гарантируют право на свободу выражения мнения. Хотя ни эти документы, ни решения судов и трибуналов, действующих в соответствии с ними, не являются обязательными для Кыргызстана, они представляют собой важное свидетельство о содержании и применении права на свободу выражения

⁵ Резолюция 217А(III) Генеральной Ассамблеи, принятая 10 декабря 1948 года.

⁶ Резолюция 2200А(XXI) от 16 декабря 1966 года, вступила в силу 23 марта 1976 года.

⁷ OSCE, Helsinki, 1 August 1975.

⁸ Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, June 1990. См., в частности, пп. 9.1 и 10.1.

⁹ Charter of Paris for a new Europe, CSCE Summit, November 1990.

¹⁰ Towards a Genuine Partnership in a New Era, CSCE Summit, Budapest, 1994, paragraphs 36-38.

¹¹ OSCE Istanbul Summit, 1999, paragraph 27. См. также п. 26 Хартии европейской безопасности, принятой на этом саммите.

¹² Принята 22 ноября 1969 года; вступила в силу 18 июля 1978 года.

¹³ ETS Series No. 5, принята 4 ноября 1950 года; вступила в силу 3 сентября 1953 года. По состоянию на 7 июля 2003 года.

¹⁴ Принята 26 июня 1981 года; вступила в силу 21 октября 1986 года.

АРТИКЛЬ 19

ВСЕМИРНАЯ КОМПАНИЯ ЗА СВОБОДУ СЛОВА

мнения и могут быть использованы в качестве основы для интерпретации статьи 19 МПГПП, которая для Кыргызстана является обязательной.

Свобода выражения мнения также защищается с определенными ограничениями¹⁵ в статье 16(2) Конституции Кыргызской Республики, где говорится:

Каждый человек в Кыргызской Республике имеет право:

– на свободное выражение и распространение мыслей, идей и мнений, на свободу литературного, художественного, научного и технического творчества, свободу печати, передачи и распространения информации.

Международные органы и суды весьма ясно указали, что право на свободу выражения мнения и информации является одним из важнейших прав человека. На своей первой сессии в 1946 году Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию 59(I)¹⁶, в которой речь идет о свободе информации в самом широком смысле и говорится:

Свобода информации является фундаментальным правом человека и ... критерием всех свобод, которым привержена Организации Объединенных Наций.

Как отмечается в резолюции, свобода выражения мнения имеет важнейшее значение как сама по себе, так и с точки зрения осуществления всех других прав. Это неоднократно подчеркивалось и судами по правам человека. Например, Комитет ООН по правам человека, орган, созданный для контроля над реализацией МПГПП, заявил:

Право на свободу выражения мнения имеет важнейшее значение в любом демократическом обществе¹⁷.

Утверждениями подобного рода изобилуют прецедентные решения судов и трибуналов по правам человека во всем мире. Например, Европейский суд по правам человека отметил, что "свобода выражения мнения... является одним из обязательных принципов демократического общества и одним из главных условий его прогресса, а также развития каждого человека"¹⁸. Как отмечается в этом заявлении, свобода выражения мнения имеет принципиальное значение как сама по себе, так и в качестве краеугольного камня, на котором базируются все остальные права человека. Процветание демократии возможно только в тех обществах, где существует и гарантируется свобода информации и идей. Кроме того, свобода выражения мнения имеет решающее значение для разоблачения нарушений прав человека и борьбы с этими нарушениями.

¹⁵ Статья 17 конституции устанавливает, что "ограничения в осуществлении прав и свобод допускаются Конституцией и законами Кыргызской Республики лишь в целях обеспечения прав и свобод других лиц, общественной безопасности, защиты конституционного строя. При этом существо конституционных прав и свобод не может быть затронуто". Согласно статье 16(1) конституции, которая по существу включает положения международных договоров о правах человека в кыргызское законодательство, это следует толковать в соответствии с требованиями международного права в отношении ограничений на свободу выражения мнения, которые рассматриваются ниже.

¹⁶ 14 декабря 1946 года.

¹⁷ *Tae-Hoon Park v. Republic of Korea*, 20 October 1998, Communication No. 628/1995, para. 10.3.

¹⁸ *Handyside v. the United Kingdom*, 7 December 1976, Application No. 5493/72, para. 49.

2.2. Свобода выражения мнения и средства массовой информации

Гарантия свободы выражения мнения в большой мере относится к средствам массовой информации, включая вещательные СМИ и компании общественного (государственного) вещания. Европейский суд по правам человека неоднократно подчеркивал "исключительную роль прессы в правовом государстве"¹⁹. Кроме того, он заявил:

Свобода прессы предоставляет общественности одно из лучших средств выявления идей и позиций ее политических лидеров и формирования о них собственного мнения. В частности, она дает политикам возможность задуматься над проблемами, которые беспокоят общественное мнение, и комментировать их в своих выступлениях; она таким образом позволяет каждому принимать участие в свободных политических дебатах, которые составляют суть понятия демократического общества²⁰.

И как подчеркнул Комитет ООН по правам человека, свободные СМИ необходимы для развития политического процесса:

Необходим свободный обмен информацией и идеями по общественно-политическим вопросам между гражданами, кандидатами и избранными представителями. Это подразумевает наличие свободной прессы и других средств массовой информации, способных высказываться по политическим вопросам без цензуры или ограничения и информировать общественное мнение²¹.

Межамериканский суд по правам человека заявил: "Именно средства массовой информации превращают в реальность свободу выражения мнения"²². Средства массовой информации в целом заслуживают особой защиты, в частности вследствие своей роли в донесении до общественности "информации и идей по вопросам, представляющим общественный интерес. В то время как задачей прессы является распространение такой информации и идей, общественность имеет право на их получение. В противном случае пресса не смогла бы играть свою жизненно важную роль стража интересов общества"²³.

Европейский суд по правам человека также заявил, что на СМИ лежит обязанность распространять информацию и идеи во всех областях, представляющих общественный интерес:

Хотя пресса не должна переступать границы, установленные [для защиты интересов, изложенных в статье 10(2)]..., тем не менее, на ней лежит обязанность распространять информацию и идеи, представляющие общественный интерес. В то время как задачей прессы является распространение таких информации и идей,

¹⁹ *Thorgeirson v. Iceland*, 25 June 1992, Application No. 13778/88, para. 63.

²⁰ *Castells v. Spain*, 24 April 1992, Application No. 11798/85, para. 43.

²¹ UN Human Rights Committee General Comment 25, issued 12 July 1996.

²² *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.

²³ *Thorgeirson v. Iceland*, note 19, para. 63.

общественность имеет право на их получение. В противном случае пресса не смогла бы играть свою жизненно важную роль "стража интересов общества"²⁴.

Можно заметить, что обязанность уважать свободу выражения мнения лежит на государствах, а не непосредственно на СМИ. Однако эта обязанность применима к вещательным компаниям, финансируемым государством. Вследствие своей связи с государством эти компании связаны прямыми обязательствами соблюдения международных гарантий прав человека. Кроме того, вещатели, получающие государственное финансирование, находятся в особом положении с точки зрения осуществления права общественности на получение информации, а также обеспечения плюрализма и доступа к информации, вот почему особенно важно, чтобы они содействовали осуществлению этих прав.

2.3. Регулирование деятельности средств массовой информации

Для защиты права на свободу выражения мнения необходимо, чтобы средства массовой информации могли действовать независимо от государственного контроля. Это гарантирует средствам массовой информации роль стража интересов общества и обеспечивает доступ общественности к широкому спектру мнений, в особенности по вопросам, представляющим общественный интерес. Таким образом, главная цель регулирования деятельности средств массовой информации заключается в том, чтобы способствовать развитию независимых и плюралистических СМИ, обеспечивая тем самым право общественности на получение информации из разнообразных источников.

Статья 2 МПГПП налагает на государства обязательство по принятию "таких законодательных или иных мер, которые необходимы для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте". Это означает, что государства должны не только не препятствовать осуществлению прав, но также предпринимать активные меры по обеспечению уважения этих прав, включая право на свободное выражение мнения. По существу, правительства обязаны создавать условия, в которых могли бы процветать разнообразные независимые СМИ, обеспечивая тем самым осуществление права общественности на получение информации.

Важным аспектом односторонних обязательств государств способствовать осуществлению свободы выражения мнения и деятельности средств массовой информации является необходимость способствовать развитию плюрализма в средствах массовой информации и обеспечивать равный доступ к ним для всех. Как заявил Европейский суд по правам человека: "[Распространение] информации и идей, представляющих общий интерес... , не может быть успешным, если только оно не основано на принципе плюрализма"²⁵. Межамериканский суд счел, что свобода выражения мнения требует, чтобы "средства коммуникации потенциально были открыты для всех без различия или, точнее, не должно быть отдельных людей или групп, которым был бы закрыт доступ к таким средствам"²⁶.

²⁴ See *Castells v. Spain*, note 20, para. 43; *The Observer and Guardian v. UK*, 26 November 1991, Application No. 13585/88, para. 59; and *The Sunday Times v. UK (II)*, 26 November 1991, Application No. 13166/87, para. 65.

²⁵ *Informationsverein Lentia and Others v. Austria*, 24 November 1993, Application Nos. 13914/88 and 15041/89, para. 38.

²⁶ *Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism*, note 22, para. 34.

Комитет ООН по правам человека подчеркнул важность плюралистических СМИ в процессах национального строительства, заявив, что попытки применить ограничительные меры в отношении СМИ для укрепления "национального единства" нарушают свободу выражения мнения:

Законную цель защиты и даже укрепления национального единства в сложной политической обстановке нельзя достичь, пытаясь заставить замолчать защитников многопартийной демократии и прав человека²⁷.

Обязательство способствовать развитию плюрализма также подразумевает, что не должно существовать никаких правовых ограничений в отношении того, кто может заниматься журналистикой²⁸, и что системы лицензирования или регистрации отдельных журналистов несовместимы с правом на свободу выражения мнения. В совместной декларации, опубликованной в декабре 2003 года, Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и на свободное их выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации и Специальный докладчик Организации американских государств (ОАГ) по вопросам свободы выражения мнения заявляют:

К отдельным журналистам не должны предъявляться требования о лицензировании или регистрации.

...

Процедура аккредитации журналистов уместна только в тех случаях, когда им необходимо предоставить привилегированный доступ в определенные места и/или на определенные мероприятия; надзор за такими процедурами должен осуществляться независимым органом, а решения об аккредитации должны приниматься посредством справедливого и прозрачного процесса, основанного на заранее опубликованных ясных и недискриминационных критериях²⁹.

2.4. Ограничения свободы выражения мнения

Право на свободу выражения мнения не является абсолютным правом; оно может быть ограничено при определенных конкретных обстоятельствах. Однако вследствие его основополагающего значения ограничения должны быть четко и ясно оговорены в соответствии с принципом верховенства закона. Более того, ограничения должны преследовать законную цель. Право на свободу выражения мнения не может быть ограничено только потому, что определенное утверждение или оборот речи считаются оскорбительными или потому, что они оспаривают установленные догмы. Европейский суд по правам человека подчеркнул, что именно такие утверждения заслуживают защиты:

[Свобода выражения мнения] применима не только к "информации" или "идеям", которые одобряются или не считаются оскорбительными либо к которым относятся с безразличием, но также к тем, которые оскорбляют, шокируют или возмущают

²⁷ *Mukong v. Cameroon*, 21 July 1994, Communication No. 458/1991, para. 9.7.

²⁸ См. *Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism*, note 22.

²⁹ Joint Declaration by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression, 18 December 2003, online at:

<http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/93442AABD81C5C84C1256E000056B89C?opendocument>

АРТИКЛЬ 19

ВСЕМИРНАЯ КОМПАНИЯ ЗА СВОБОДУ СЛОВА

государство или какую-либо часть населения. Таковы требования к такому плюрализму, терпимости и широте взглядов, без которых невозможно существование "демократического общества"³⁰.

Пункт 3 статьи 19 МПГПП устанавливает узкие рамки, в пределах которых свобода выражения мнения может быть ограничена на законных основаниях. Она гласит:

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:

- a) для уважения прав и репутации других лиц;
- b) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Это толкуется как создание триединого критерия, требующего, чтобы любые ограничения 1) были установлены законом, 2) преследовали законную цель и 3) были необходимы в демократическом обществе³¹. Европейский суд по правам человека, вынося решение по пункту, весьма сходному с положением, изложенным в пункте 2 статьи 10 ЕКПЧ, заявил, что первое требование выполнимо лишь там, где закон доступен и "сформулирован достаточно четко, что позволяет гражданину регулировать собственное поведение"³². Это означает, что нечеткие или сформулированные в общих чертах ограничения либо ограничения, предоставляющие излишнюю свободу действий органам исполнительной власти, несовместимы с правом на свободу выражения мнения. Во-вторых, ограничения должны преследовать одну из целей, перечисленных в пункте 3 статьи 19; перечень целей является исчерпывающим, и, таким образом, ограничения, которые не преследуют одну из этих целей, нарушают статью 19. В-третьих, ограничения должны быть "необходимыми" для достижения одной из этих целей. Слово "необходимые" имеет конкретное значение в данном контексте. Оно означает, что должна существовать "насуточная социальная необходимость" введения ограничений³³, что причины, выдвигаемые государством в качестве оправдания ограничений, должны быть "обоснованными и достаточными", и что государство должно доказать, что ограничения соразмерны преследуемой цели. Как заявил Комитет по правам человека, "требование необходимости подразумевает элемент соразмерности в том смысле, что масштабы ограничений, налагаемых на свободу выражения мнения, должны быть соразмерны ценностям, защите которых служит такое ограничение"³⁴.

³⁰ *Ibid.*

³¹ См., например, *Rafael Marques de Morais v. Angola*, Communication No. 1128/2002, 18 April 2005, para. 6.8.

³² *Ibid.*, at para. 49.

³³ См., например, *Hrico v. Slovakia*, 27 July 2004, Application No. 41498/99, para. 40.

³⁴ *Rafael Marques de Morais v. Angola*, note 31, para. 6.8.

3. АНАЛИЗ ЗАКОНОВ

3.1. Цели и задачи законов

Закон Кыргызстана "О средствах массовой информации" (Закон о СМИ) состоит из шести глав, рассматривающих такие вопросы, как регистрация средств массовой информации, приостановление деятельности средств массовой информации, право на получение информации и права и обязанности журналистов. Он также предусматривает ряд ограничений на публикацию материалов, в частности на информацию, оскорбляющую честь граждан или разглашающую государственную тайну. Цель закона – определить "общие правовые, экономические и социальные основы организации сообщений через средства массовой информации" и способствовать "свободному функционированию" средств массовой информации³⁵. Закон "О профессиональной деятельности журналистов" (Закон о журналистах) состоит из ряда положений, вкратце описывающих различные права и обязанности журналиста и определяющих понятие "журналист". Он предоставляет журналистам различные права, такие как право собирать информацию и вступать в общественные объединения с другими журналистами, и налагает на них различные обязанности, такие как обязанность соблюдать требования законодательства. Закон о журналистах "регулирует отношения, возникающие в связи с профессиональной деятельностью журналиста, определяет его права и обязанности, предоставляет правовые и социальные гарантии, устанавливает меры ответственности за нарушение законодательства о защите профессиональной деятельности журналиста"³⁶.

Оба закона содержат ряд положительных элементов. Например, Закон о журналистах четко излагает многие из профессиональных прав журналистов – право собирать информацию в государственных органах, производить записи, присутствовать на открытых заседаниях суда и вступать в общественные объединения с другими коллегами. Хотя большинство этих прав либо являются неотъемлемой частью "общего" права на свободу выражения мнения, либо предоставляются в рамках других прав (такие как право вступать в общественные объединения), изложение их в прямой форме полезно в целях дополнительного их подтверждения. Оба закона также содержат положение о том, что, если международным договором установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены в настоящем законе, то правила международного договора имеют преимущественную силу относительно внутреннего законодательства³⁷. Поскольку это можно интерпретировать как предоставление договорам о правах человека преимущественной силы по сравнению с несогласующимся с ними внутренним законодательством, мы приветствуем это положение.

В то же время оба закона содержат также многочисленные необоснованные ограничения или нормы. Например, система регистрации в соответствии с Законом о СМИ является в значительной степени излишней и вполне может быть исключена, также как могут быть исключены положения о приостановлении деятельности средств массовой информации. Многие из изложенных в обоих законах ограничений на содержание информации неприемлемо расплывчаты и повторяют ограничения, уже

³⁵ Как говорится в преамбуле.

³⁶ Статья 1.

³⁷ Статья 21 Закона о СМИ; статья 15 Закона о журналистах.

Артикль 19

ВСЕМИРНАЯ КОМПАНИЯ ЗА СВОБОДУ СЛОВА

содержащиеся в Гражданском и Уголовном кодексах; а большинство налагаемых на журналистов "обязанностей" более эффективно реализуются посредством режима саморегулирования и правил профессиональной этики.

Мы твердо придерживаемся мнения о том, что всякий "закон о СМИ" должен быть направлен на обеспечение свободного и независимого функционирования средств массовой информации и создание условий для процветания свободных, разнообразных и независимых СМИ³⁸. С учетом этого наша общая рекомендация в отношении этих двух законов заключается в том, что положительные элементы обоих законов следует объединить в один закон, а ограничения следует пересмотреть с тем, чтобы полностью их исключить или перенести их в законодательство общего характера (такое как Гражданский кодекс). Конечным результатом должно стать создание единого закона о свободе выражения мнения, который бы четко установил права журналистов и содержал лишь такие правила и ограничения, которые а) четко сформулированы; б) преследуют законную цель; и с) действительно "необходимы в демократическом обществе". В качестве примера можно привести недавно принятый грузинский закон "О свободе слова и выражения мнения"³⁹. Этот новаторский и прогрессивный закон включает широкое определение свободы выражения мнения, оговаривает важность свободного и открытого обсуждения, запрещает цензуру и включает положения о правах человека во внутреннее законодательство. Этот грузинский закон также устанавливает весьма жесткие нормы в отношении ограничений свободы выражения мнения, сходные с теми, что были разработаны в США в соответствии с Первой поправкой, устанавливает конкретные правила в отношении конфиденциальности, включая принцип конфиденциальности журналистских источников информации, и разрабатывает новую прогрессивную законодательную схему в отношении диффамации. Одновременно с введением этого закона была отменена уголовная ответственность за диффамацию – шаг, последовать которому мы призываем и власти Кыргызстана.

С учетом этой общей рекомендации в остальной части настоящего меморандума подробно рассмотрен каждый из этих законов, выявлены их положительные и отрицательные элементы и высказаны конкретные рекомендации по их усовершенствованию.

Рекомендации:

- Закон о СМИ и Закон о журналистах следует объединить в один законодательный акт, направленный на обеспечение свободного и независимого функционирования средств массовой информации. Положительные элементы обоих законов, такие как изложение прав, следует свести воедино, тогда как существующие ограничения и правила следует пересмотреть с тем, чтобы полностью их исключить или перенести их в законодательство общего характера (такое как Гражданский кодекс). В новом законе должно быть ясно указано, что его следует толковать в соответствии со статьей 19 МПГПП и международно-признанными нормами в отношении права на свободу выражения мнения.

³⁸ Более подробно об этом говорится в разделе 2.3 настоящего меморандума.

³⁹ От 24 июня 2002 года.

3.2. Право публиковать информацию и регистрация

В соответствии со статьей 5 Закона о СМИ, "право на учреждение средств массовой информации принадлежит государственным органам, общественным объединениям, трудовым коллективам и гражданам Кыргызской Республики". В третьем абзаце говорится, что государственные органы не могут публиковать информацию совместно с любой другой организацией или частным лицом.

Статьи 6 и 7 Закона о СМИ детализируют процесс регистрации средств массовой информации. Средства массовой информации должны быть зарегистрированы в "соответствующем государственном органе" и должны представить сведения об учредителе, "целях и задачах" органа массовой информации и его тираже и источниках финансирования.

Анализ

У нас вызывает серьезные сомнения тот факт, что право публиковать информацию ограничено "гражданами". Статья 19 ВДПЧ устанавливает: "*Каждый человек имеет право... на свободное выражение*" [выделено нами], и статья 19 Международного пакта о гражданских и политических правах точно так же относится к "каждому человеку". Не менее важно и то, что статья 2 МПГПП требует от государств уважения и обеспечения "всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам" прав, признаваемых в пакте, без какого бы то ни было исключения, в том числе на основании национального происхождения. Следовательно, это применимо к каждому лицу, физически находящемуся на территории государства, а также к лицам, находящимся под его юрисдикцией, например, на принадлежащем государству судне или на территории, фактически контролируемой государством, хотя и не принадлежащей ему. Ограничение права "гражданами" лишает неграждан, таких как беженцы или лица без гражданства, права публиковать информацию, что в соответствии с международным правом является необоснованным.

Точно так же у нас вызывает сомнения уместность запрета на совместные издания государственных органов и других организаций, таких как неправительственные организации. Нет ничего невероятного в том, что в обществе с прогрессивными взглядами министерство юстиции может захотеть опубликовать для граждан своей страны руководство по пользованию законодательством о свободе информации совместно с неправительственной организацией, специализирующейся в этой области. Мы не видим причин, по которым этого не следует разрешать.

Система регистрации в соответствии со статьями 6 и 7 также весьма сомнительна. В решении по делу "Лапцевич против Беларуси" (*Laptsevich v. Belarus*)⁴⁰, Комитет по правам человека указал, что введение режима регистрации для небольших изданий является нарушением их права на свободу выражения мнения, заявив, что, "введя такие требования в отношении листовок тиражом всего 200 экземпляров, государство-участник создало такие препятствия, чтобы ограничить право автора на распространение информации"⁴¹. В данном случае государство-ответчик не представило никаких оправданий в пользу режима регистрации. Мы же отмечаем, что согласно Закону о СМИ режим регистрации также относится к небольшим изданиям, что вызывает серьезные вопросы относительно его обоснованности.

⁴⁰ 20 March 2000, Communication No. 780/1997.

⁴¹ Там же, para. 8.1.

Помимо этой основной проблемы мы также задаемся вопросом о том, почему необходимо представлять сведения о целях и задачах издания, его периодичности и тираже. Требование об указании "целей и задач" средства массовой информации в заявлении о регистрации создает возможность дискриминации на основании содержания при решении вопроса о том, зарегистрировать ли его или отказать в его регистрации. Тот факт, что рассмотрением заявления о регистрации занимаются государственные органы, также вызывает серьезную озабоченность в этом отношении.

В соответствии с международным правом чисто технические требования относительно регистрации могут сами по себе не являться нарушением гарантии свободы выражения мнения, если они удовлетворяют следующим условиям:

- в регистрации не может быть отказано после представления необходимых сведений;
- система регистрации не налагает существенных условий на печатные средства массовой информации;
- система регистрации не является излишне обременительной; а также
- система регистрации находится в ведении органа, независимого от государства⁴².

Однако режим регистрации печатных средств массовой информации является ненужной и может допускать злоупотребления⁴³, вследствие чего во многих странах он не требуется⁴⁴. В связи с этим организация "АРТИКЛЬ 19" рекомендует отказаться от требования о регистрации печатных средств массовой информации. Как отметил Комитет ООН по правам человека: "Необходимы эффективные меры по предотвращению такого контроля над средствами массовой информации, который препятствовал бы осуществлению права каждого на свободу выражения мнения"⁴⁵.

Рекомендации:

- Статью 5 Закона о СМИ следует изменить таким образом, чтобы в ней ясно говорилось, что каждый имеет право публиковать информацию совместно с любой группой или частным лицом по своему выбору.
- Режим регистрации, описанный в статьях 6 и 7 Закона о СМИ, является ненужным, и его следует отменить. Если может быть доказана необходимость в ограниченном и чисто техническом режиме регистрации, его существенные элементы должны быть основаны на изложенных выше принципах.

3.3. Приостановление деятельности средств массовой информации

В соответствии со статьей 8 Закона о СМИ, "приостановление или прекращение деятельности средств массовой информации возможно по решению учредителя либо

⁴² Joint Declaration by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression, 18 December 2003.

⁴³ Там же.

⁴⁴ Например, в Австралии, Канаде, Германии, Нидерландах, Норвегии и США.

⁴⁵ General Comment 10(1) in Report of the Human Rights Committee (1983) 38 GAOR, Supp. No. 40, UN Doc. A/38/40.

суда в случае нарушения требований настоящего закона". В соответствии со статьей 9, такое решение может быть обжаловано в суде.

Анализ

Как и в случае положений о регистрации, положения, регулирующие аннулирование или приостановление регистрации, не устанавливают никаких норм, на основании которых должно приниматься решение об аннулировании или приостановлении регистрации. Статья 8 указывает, что решение об аннулировании или приостановлении регистрации может быть принято только учредителем средства массовой информации или судом, а не государственным органом (органами), выдающим разрешение на регистрацию. Статья 9 разрешает обжаловать решение о приостановлении или аннулировании регистрации в суде. Несмотря на обнадеживающий факт, что закон по крайней мере не устанавливает механизм, посредством которого государство может аннулировать или приостановить регистрацию без какой-либо возможности судебного пересмотра такого решения, отсутствие ясности в отношении процесса регистрации создает значительный потенциал для злоупотребления возможностью приостановления или аннулирования регистрации с тем, чтобы заставить молчать независимые СМИ⁴⁶. Теоретически даже малейшее нарушение Закона о СМИ, такое как отсутствие указания цены на первой полосе газеты, может привести к закрытию средства массовой информации. Это было бы в высшей степени несоразмерной мерой и явилось бы серьезным нарушением права на свободу выражения мнения.

Мы отмечаем, что проблема закрытия средств массовой информации в Кыргызстане весьма реальна. В своем докладе 2000 года о выполнении положений МПГПП в Кыргызстане Комитет ООН по правам человека выразил "обеспокоенность по поводу закрытия газет по обвинению в уклонении от уплаты налогов с тем, чтобы обеспечить уплату штрафов"⁴⁷. С тех пор появилось множество других сообщений о закрытии (угрозе закрытия) многих средств массовой информации⁴⁸. Закрытие средства массовой информации – крайняя мера, которая, по нашему мнению, не является правомерной в отношении печатного СМИ⁴⁹. Приостановление деятельности – самое серьезное наказание, которое может быть применено к органу массовой информации, уступающее только его полному запрещению. С учетом того, что фактор времени играет важную роль для новостей, приостановление деятельности средства массовой информации даже на небольшой срок серьезно сказывается на его деятельности и на доверии к нему. Организация "АРТИКЛЬ 19" считает, что деятельность печатных СМИ вообще не следует приостанавливать⁵⁰.

Рекомендации:

- Статьи 8 и 9 Закона о СМИ следует отменить.

⁴⁶ См. в этой связи решение Европейского суда по правам человека по делу "Гаведа против Польши" (*Gaweda v. Poland*), где он отметил, что, несмотря на судебный пересмотр газете заявителя было отказано в регистрации без достаточных оснований (14 марта 2002 года, жалоба № 26229/95).

⁴⁷ Concluding observations of the Human Rights Committee: Kyrgyzstan, 24 July 2000, UN Doc. CCPR/CO/69/KGZ.

⁴⁸ Например, история с закрытием в 2003 году газеты "Моя столица".

⁴⁹ Деятельность вещательных компаний может регулироваться более строго.

⁵⁰ См. решение Европейского суда по правам человека по делу "'Обзервер' и 'Гардиан' против Соединенного Королевства", примечание 24 (*The Observer and Guardian v. the United Kingdom*, note 24).

3.4. Аккредитация

Статья 10 Закона о журналистах предусматривает, что журналисты могут быть аккредитованы при государственных органах или общественных объединениях. Аккредитация может быть прекращена, если журналист нарушит закон или на основании решения соответствующего органа или объединения. В соответствии со статьей 12 Закона о журналистах и статьей 22 Закона о СМИ все иностранные журналисты в Кыргызстане должны быть аккредитованы через министерство иностранных дел в порядке, установленном органами государственного управления Кыргызской Республики.

Анализ

Будучи ограничением права на свободу выражения мнения, любой режим аккредитации должен удовлетворять трем условиям, чтобы считаться законным. В частности, такой режим должен преследовать законную цель, должен быть установлен законом и должен быть необходим в демократическом обществе. Хотя система аккредитации может быть необходима для ограничения доступа по соображениям безопасности или по причине нехватки места и необходимости ограничить доступ для публики, чтобы обеспечить нормальную работу СМИ, она не должна подвергаться политическому вмешательству. Она должна как можно меньше препятствовать осуществлению права на свободу выражения мнения; аккредитация должна быть автоматической процедурой, а число аккредитованных журналистов может ограничиваться только в тех случаях, когда существуют реальные и доказуемые проблемы, связанные с размещением данного числа журналистов.

Недавно Комитет ООН по правам человека рассмотрел жалобу канадского журналиста, которому было отказано в получении постоянного пропуска в ложу для прессы канадского парламента. Не имея пропуска, он не мог в полной мере освещать деятельность канадского парламента. Хотя Комитет признал, что в отдельных случаях государства вправе регулировать доступ в места для прессы в парламенте, любые налагаемые ограничения должны соответствовать положениям Пакта. В частности, Комитет по правам человека ясно указал, что функционирование и применение любой процедуры аккредитации "должно быть необходимым и соразмерным цели, о которой идет речь, и не должно носить произвольный характер"⁵¹. Решение этого вопроса не было исключительным делом государства-участника, и Комитет установил ряд четких параметров, в рамках которых должна функционировать любая процедура аккредитации:

1. процедуры аккредитации должны соответствовать положениям МПГПП и не должны незаконно ограничивать осуществление других прав⁵²;
2. схемы аккредитации должны устанавливать конкретные, справедливые и обоснованные критерии⁵³; а также
3. применение процедур аккредитации должно быть прозрачным⁵⁴.

⁵¹ *Gauthier v. Canada, op cit.*, para. 13.6.

⁵² *Ibid.*, para. 13.4.

⁵³ *Ibid.*, para. 13.6.

⁵⁴ *Ibid.*, para. 13.6.

АРТИКЛЬ 19

ВСЕМИРНАЯ КОМПАНИЯ ЗА СВОБОДУ СЛОВА

Кроме того, Комитет подчеркнул, что в соответствии с пунктом 3 статьи 2 МПГПП государства-участники обязаны обеспечить любому лицу, права которого нарушены, эффективное средство правовой защиты и обеспечить, чтобы такое право устанавливалось компетентными властями⁵⁵. Соответственно, государство-участник обязано обеспечить процедуру независимого рассмотрения любого отказа в аккредитации.

В свете этих соображений мы рекомендуем исправить статьи 10 и 12 Закона о журналистах и статью 22 Закона о СМИ таким образом, чтобы они включали следующие принципы:

- i. должен быть создан независимый орган, ответственный за аккредитацию;
- ii. должно быть предусмотрено право обжаловать решения об аккредитации;
- iii. третий абзац статьи 10 Закона о журналистах должен допускать лишение аккредитации только в качестве крайней меры в ответ на серьезное нарушение внутренних правил учреждения, связанное с поддержанием общественного порядка. В нем должно быть ясно указано, что аккредитации нельзя лишить на основании критического освещения событий или диффамации.

Требованием о получении аккредитации иностранными журналистами без труда можно злоупотребить в политических целях, и следует внимательно рассмотреть возможность его отмены.

Рекомендации:

- Статьи 10 и 12 Закона о журналистах и статью 22 Закона о СМИ следует изменить в соответствии с изложенными выше замечаниями.

3.5. Свобода информации

Статья 15 предусматривает, что государственные органы, общественные объединения и должностные лица "имеют право представлять по запросам работников средств массовой информации имеющиеся сведения, создавать условия для ознакомления с соответствующими документами".

Хотя дух этого положения имеет позитивный характер, оно не может заменить собой полноценный режим "свободы информации", предназначенный для реализации права каждого на доступ к информации, находящейся в распоряжении государственного органа. В соответствии с международным правом свобода информации, включая право на доступ к информации, находящейся в распоряжении органов государственной власти, гарантируется как один из аспектов свободы выражения мнения⁵⁶. Любые ограничения права на свободу информации – например, для защиты национальной безопасности или частной жизни – должны толковаться в узком смысле, а их необходимость в демократическом обществе должна быть убедительно обоснована.

⁵⁵ В статье 13 ЕКПЧ содержится аналогичное положение.

⁵⁶ См. например, Report of the Special Rapporteur, *Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, UN Doc. E/CN.4/1995/31, 14 December 1995, para. 35.

Организация "АРТИКЛЬ 19" опубликовала ключевую нормоустанавливающую работу на эту тему – *The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Expression Legislation* [Право общественности на информирование: принципы законодательства о свободе выражения мнения]⁵⁷. Эта работа получила одобрение Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и на свободное их выражение в его ежегодном докладе в 2000 году⁵⁸. В ней изложен ряд принципов, которые в общем виде можно представить следующим образом:

1. **Максимальное раскрытие информации:** законодательство о свободе информации должно опираться на принцип максимального раскрытия информации.
2. **Обязанность публиковать информацию:** государственные органы должны публиковать важную информацию по своей инициативе.
3. **Содействие открытости государственного управления:** государственные органы должны активно способствовать открытости деятельности органов государственного управления.
4. **Ограниченный состав исключений:** исключения должны иметь четкую формулировку и узкое определение, а также удовлетворять строгим критериям "вреда" и "общественных интересов".
5. **Наличие процедур, облегчающих доступ к информации:** запросы на получение информации должны обрабатываться быстро и беспристрастно, должна предоставляться возможность обжаловать любой отказ в раскрытии информации в независимом органе.
6. **Стоимость доступа к информации:** Стоимость услуг по предоставлению информации не должна быть чрезмерной и служить препятствием для подачи запросов.
7. **Открытость заседаний государственных органов:** заседания государственных органов должны быть открытыми для общественности.
8. **Приоритет принципа раскрытия информации:** законы, не соответствующие принципу максимального раскрытия информации, должны быть изменены или отменены.
9. **Защита "информаторов":** "информаторы" – лица, разглашающие информацию о злоупотреблениях, – должны быть защищены от любых юридических, административных или связанных с наймом на работу санкций.

Статья 15 закона о СМИ представляет собой явно исполненную благих намерений попытку юридически оформить принцип открытости деятельности органов государственного управления; однако в рамках закона в целом ее краткость и поверхностный характер не обеспечивают сколько-нибудь серьезную гарантию права на свободу информации. Большинство изложенных выше принципов оказываются не затронутыми вообще. Мы рекомендуем исключить это положение и взамен ввести полноценный режим свободы информации, который мог бы обеспечить ускоренное прохождение информационных запросов, поступающих от средств массовой информации.

⁵⁷ (London: June, 1999).

⁵⁸ Report of the Special Rapporteur, *Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, UN Doc. E/CN.4/2000/63, 18 January 2000, para. 42.

Рекомендации:

- Статью 15 закона о СМИ следует исключить и заменить полноценным законом о свободе информации, соответствующим вышеизложенным принципам.

3.6. Ограничения на содержание

Закон о СМИ содержит ряд ограничений на содержание того, что можно публиковать. В соответствии со статьей 18 средства массовой информации не вправе публиковать "данные", касающиеся официального судебного следствия; нельзя также предавать гласности любую информацию, касающуюся несовершеннолетнего правонарушителя, без согласия его законного представителя. Статья 23 содержит длинный перечень ограничений на содержание публикуемых материалов; в частности, не допускается:

- "разглашение государственной и коммерческой тайны;
- призыв к насильственному свержению или изменению существующего конституционного строя, нарушению суверенитета и территориальной целостности Кыргызской Республики и любого иного государства;
- пропаганда войны, насилия и жестокости, национальной, религиозной исключительности и нетерпимости к другим народам и нациям;
- оскорбление гражданской чести народов;
- оскорбление религиозных чувств верующих и служителей культа;
- распространение порнографии;
- употребление выражений, считающихся нецензурными;
- распространение материалов, нарушающих нормы гражданской и национальной этики, оскорбляющих атрибуты государственной символики (герб, флаг, гимн);
- посягательство на честь и достоинство личности;
- обнаружение заведомо ложной информации".

В статье 26 перечислен ряд обстоятельств, при которых средства массовой информации не несут ответственности за содержание публикуемых ими сведений, в частности, если эти сведения цитируются из официальных сообщений, если они получены от официального информационного агентства или если они являются дословным воспроизведением (отрывков из) публичного выступления.

Анализ

Мы обеспокоены рядом имеющихся в Законе о СМИ ограничений на содержание информации. Больше всего мы обеспокоены тем, что большинство, если не все из этих ограничений, повторяют запреты, установленные гражданским или уголовным законодательством, например запреты на публикацию разжигающих ненависть материалов, порнографии, диффамирующих и нарушающих право на частную жизнь материалов. С чисто юридической точки зрения повторение этих положений в Законе о СМИ создает значительную путаницу. Кроме того, повторение запретов служит сигналом средствам массовой информации о том, что они являются объектом пристального контроля и что, скорее всего, необоснованно приведет к сковывающему эффекту в отношении их права на свободу выражения мнения. Эта обеспокоенность особенно актуальна ввиду крайней расплывчатости многих из этих ограничений.

Артикль 19

ВСЕМИРНАЯ КОМПАНИЯ ЗА СВОБОДУ СЛОВА

Мы также обеспокоены тем, что некоторые из ограничений сформулированы настолько широко, что ими без труда можно злоупотребить в политических целях. Хотя свобода выражения мнения не является абсолютным правом, связанные с этим ограничения должны удовлетворять триединому критерию, описанному в разделе 2.4 настоящего меморандума: они должны быть четко и узко сформулированы в законе, преследовать законную цель и быть "необходимыми в демократическом обществе". Как указано в разделе 2.4, нечетко или в общих чертах сформулированные ограничения представляют собой неправомерное препятствие реализации права на свободу выражения мнения. Важно также и то, что эти ограничения сами по себе не изложены в абсолютных терминах и наносят удар по самой сути права на свободу выражения мнения. Практически все установленные в статье 23 ограничения не соответствуют этим критериям международного права:

- запрет на разглашение государственной и коммерческой тайны и на публикацию материалов, посягающих на частную жизнь человека, не должен применяться к публикации этих материалов, если это делается в интересах общества, – например, когда они вскрывают случаи коррупции;
- призыв к изменению существующего конституционного строя, нарушению суверенитета и территориальной целостности Кыргызской Республики и любого иного государства представляет собой законное осуществление права на свободу выражения мнения, при условии, что этот призыв не разжигает насилие;
- запрет на публикацию материалов, "раздувающих" национальную, религиозную нетерпимость или враждебность к другим нациям и народам, весьма расплывчат и вполне допускает злоупотребления им в политических целях;
- запрет на оскорбление "гражданской чести" или религиозных чувств людей или на нарушение норм гражданской и национальной этики точно так же весьма расплывчат и вполне допускает злоупотребления им, а также не учитывает право каждого человека публиковать материалы, имеющие оскорбительный характер⁵⁹;
- запрет на употребление "нецензурных выражений" настолько расплывчат, что может быть применен почти к чему угодно;
- запрет на публикацию заведомо ложной информации не учитывает право каждого активиста, сатирика или комедийного актера использовать определенную долю гиперболы и преувеличения, чтобы подчеркнуть политический тезис или просто сострить⁶⁰.

У нас также вызывают обеспокоенность ограничения на публикацию "любой" информации, касающейся несовершеннолетнего правонарушителя, которые можно истолковать как запрет даже на простое упоминание факта совершения правонарушения, и абсолютный запрет на публикацию судебных материалов, даже если в них вскрываются факты коррупции или должностные преступления в судебной системе.

Наконец, хотя мы приветствуем ограничение ответственности в обстоятельствах, указанных в статье 26 Закона о СМИ, мы отмечаем, что помимо упомянутых существует множество других обстоятельств, в которых средства массовой информации не должны нести ответственности за содержание опубликованных ими

⁵⁹ См. например, *Castells v. Spain*, 23 April 1992, Application No. 11798/85 (European Court of Human Rights), para 42.

⁶⁰ См. например, *Steel and Morris v. the United Kingdom*, 15 February 2005, Application No. 68416/01 (European Court of Human Rights), para. 90.

материалов. Например, такая защита требуется в отношении сообщений о выступлениях в суде или парламенте, а также о выступлениях в других государственных органах⁶¹.

Рекомендации:

- Различные ограничения на содержание информации, установленные в двух рассматриваемых законах, следует критически пересмотреть с учетом высказанных выше замечаний и перенести в законодательные акты общего характера (такие как Гражданский или Уголовный кодекс), в той мере, в какой они являются обоснованными как "необходимые в демократическом обществе" для защиты законных интересов.

3.7. Права и обязанности журналистов

В главе IV Закона о СМИ определено понятие "журналист" и детально изложены права и обязанности журналиста. Статья 19 определяет термин "журналист" как "творческий работник", который собирает, редактирует и готовит информацию для средств массовой информации. Журналисты могут работать самостоятельно, внештатно или в штате органа массовой информации. Статья 3 Закона о журналистах определяет термин "журналист" аналогичным образом.

Оба закона содержат ясно выраженный запрет на любую форму цензуры⁶².

В статье 20 перечислены следующие права журналистов:

- собирать и распространять информацию;
- быть принятым должностным лицом в связи с осуществлением профессиональных журналистских обязанностей;
- производить записи с использованием необходимых технических средств с согласия респондента;
- по предъявлении удостоверения журналиста присутствовать в районах стихийных бедствий, на митингах и демонстрациях;
- обращаться к специалистам при проверке фактов и обстоятельств в связи с поступившими материалами;
- отказаться от создания материала за своей подписью, противоречащего его убеждениям;
- снять свою подпись под материалом, содержание которого, по его мнению, было искажено в процессе редакционной подготовки;
- отказаться от данного ему редактором поручения, если оно связано с нарушением закона;
- на сохранение тайны авторства;
- на возмещение в судебном порядке морального и материального ущерба, причиненного действиями редактора, допустившего в представленной журналистом информации произвольное искажение авторского материала.

⁶¹ См., например, *Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway*, 20 May 1999, Application No. 21980/93 (European Court of Human Rights), para 66; *A. v. the United Kingdom*, 17 December 2002, Application No. 35373/97 and *Nikula v. Finland*, 21 March 2002, Application No. 31611/96.

⁶² Статья 4 Закона о журналистах; статья 1 Закона о СМИ.

Принцип конфиденциальности источников информации также фигурирует в статье 18 Закона о СМИ применительно к редакторам; это положение предусматривает, что редактор может быть принужден раскрыть источник информации по распоряжению суда.

Статья 5 Закона о журналистах содержит аналогичный перечень прав, к которым добавлено право публиковаться анонимно. В статье 9 Закона о журналистах речь идет о праве журналиста проводить журналистское расследование, причем говорится, что "у журналиста не могут быть изъяты или подвергнуты досмотру материалы и документы, полученные в ходе журналистского расследования, не иначе как в судебном порядке".

Права в Законе о журналистах подкрепляются статьей 13 закона, которая устанавливает индивидуальную ответственность должностных лиц государственных органов за любой акт цензуры, воспрепятствование журналистской деятельности, необоснованный отказ в аккредитации, оказание давления на журналиста, изъятие журналистских материалов и предоставление журналисту недостоверной и необъективной информации.

В то же время статья 20 Закона о СМИ перечисляет ряд обязанностей журналиста:

- проверять достоверность своих сообщений;
- удовлетворять просьбы лиц, представивших информацию, об указании их авторства.

Статья 7 Закона о журналистах также перечисляет эти обязанности, добавляя к ним обязанность соблюдать требования законодательства, придерживаться принципа презумпции невиновности, уважать права и свободы, честь и достоинство личности и предоставлять только объективную информацию. В статье 14 Закона о журналистах говорится, что "журналист несет ответственность за достоверность подготавливаемых и распространяемых им сообщений и материалов в соответствии с законодательством".

Анализ

Мы одобряем ясные формулировки прав в обоих законах. Хотя многие из этих прав признаны международным и соответствующим конституционным законодательством как неотъемлемая часть права на свободу выражения мнения, прямо выраженное в законе утверждение на этот счет подчеркивает важность этих прав. Важно, что определение понятия "журналист" понимается как относящееся к каждому человеку, который использует право на свободу выражения мнения для донесения информации до более широкой аудитории, включая, например, правозащитников и неправительственные организации. Мы отмечаем, что различные зафиксированные в этих законах права выведены из общего права на свободу выражения мнения, сформулированного в статье 19 МПГПП, которое является правом, принадлежащим каждому человеку.

Мы также рекомендуем подкрепить право журналистов на конфиденциальность источников информации и на предоставление иммунитета от досмотра и конфискации журналистских материалов. В нынешней формулировке статей 5 и 9 Закона о журналистах и статей 18 и 20 Закона о СМИ оба права могут быть нарушены по распоряжению суда. Хотя мы понимаем, что это обеспечивает защиту от произвола со стороны полиции и иных органов исполнительной власти, мы рекомендуем ограничить в законе обстоятельства, при которых суд может издать распоряжение о конфискации

АРТИКЛЬ 19

ВСЕМИРНАЯ КОМПАНИЯ ЗА СВОБОДУ СЛОВА

материалов или раскрытии источников информации. Комитет Министров Совета Европы издал полезную рекомендацию по этим вопросам, которую, хотя формально она и не является обязательной для Кыргызстана, следует тем не менее принять в качестве авторитетного изложения требований свободы выражения мнения в этом отношении. В Рекомендации 2000(7) говорится, что источники информации не следует раскрывать, если только:

- i. не существует разумная альтернатива раскрытию или эти альтернативные меры уже исчерпаны должностными лицами или государственными органами, которые добиваются раскрытия, и
- ii. законный интерес в раскрытии определенно перевешивает общественный интерес в нераскрытии, имея в виду, что:
 - доказана первостепенная необходимость раскрытия,
 - обстоятельства носят достаточно важный и серьезный характер,
 - необходимость в раскрытии продиктована общественными потребностями.

Принцип 4 Декларации [очевидно, имеется в виду принцип 4 Рекомендации. – *Прим. пер.*] утверждает, что распоряжение о раскрытии источников информации не может быть издано в ходе судебного дела о диффамации:

В судебном деле против журналиста, возбужденном на основании утверждения о якобы имевшем место нанесении ущерба чести и репутации какого-либо лица, власти с целью установления правдивости или неправдивости такого утверждения должны рассматривать все свидетельства, которые им доступны на основании национального процессуального права, и могут не требовать для этой цели раскрытия журналистом информации, устанавливающей ее источник.

Мы предлагаем, чтобы аналогичные нормы применялись и в отношении конфискации журналистских материалов⁶³.

Одобрив констатацию прав, мы сомневаемся в уместности констатации различных обязанностей журналиста. Например, хотя никто не оспаривает, что средства массовой информации должны стремиться к достоверности, на практике это лучше всего достигается при помощи режима саморегулирования. Указанная в последнем подпункте статьи 20 Закона о СМИ обязанность раскрывать имя автора информации еще более проблематична и противоречит принципу о праве каждого человека публиковаться анонимно, если он того желает, защищаемому статьей 5 Закона о журналистах. Изложенные в двух последних подпунктах статьи 7 Закона о журналистах обязанности "уважать" честь и достоинство личности и "придерживаться" принципа презумпции невиновности сформулированы весьма расплывчато и вполне допускают возможность злоупотреблений против журналистов, занимающихся расследованиями. Требование о том, что каждый журналист обязан предоставлять только "объективную" информацию не только допускает злоупотребление им в политических целях, но также неправомерно: в нынешнем виде оно не позволило бы публиковать агитационную продукцию в период избирательной кампании или партийно-политические издания⁶⁴.

⁶³ Например, *Roemen and Schmidt v. Luxembourg*), 25 February 2003 года, Application No. 51772/99 (European Court of Human Rights).

⁶⁴ Это относится к печатным и Интернет-изданиям. Признано, что в отношении вещательных СМИ может быть выдвинуто требование быть полностью объективными.

Наконец, упоминание в статье 14 о том, что каждый журналист несет полную ответственность за достоверность публикуемых им материалов, может быть понято как запрет на публикацию любого не совсем точного сообщения, в особенности, если прочитать его вместе с требованием о том, что журналисты должны стремиться к достоверности. Это было бы нарушением международного законодательства, которое признает, что даже лучшие журналисты иногда допускают ошибки. Если они не будут защищены от наказания за каждое ложное утверждение, это подорвет интерес общественности к получению своевременной информации. Природа новостных СМИ такова, что сообщения должны публиковаться, когда они актуальны, в особенности если они касаются вопросов, представляющих общественный интерес. Как отметил Европейский суд по правам человека:

Новости – товар скоропортящийся, и даже незначительная задержка в их публикации может лишить их всякой ценности и интереса⁶⁵.

Рекомендации:

- Формулировки о правах в обоих законах отражают суть свободы выражения мнения, и их следует сохранить. Право на конфиденциальность источников и предоставление иммунитета от конфискации журналистских материалов следует подкрепить ограничением обстоятельств, при которых суд может издать распоряжение о раскрытии секретов или представлении журналистских материалов.
- Следует самым серьезным образом рассмотреть возможность исключения из закона всех формулировок об обязанностях журналиста в пользу режима саморегулирования. Во всяком случае, ни одна из обязанностей не должна быть настолько неукоснительной, чтобы ущемлять право каждого журналиста публиковать критические материалы и публиковаться анонимно, если он или она того желает.
- Следует внести изменения в статью 14 Закона о журналистах так, чтобы в ней было ясно указано, что она не налагает строгого запрета на публикацию любого не совсем точного материала.

3.8. Разное

Право на ответ

Параграф 1 статьи 17 Закона о СМИ предусматривает право требовать "опровержения" любых сведений, не соответствующих действительности или "порочащих" "честь и достоинство" человека. Параграф 2 статьи 17 предусматривает право требовать публикации "опровержения" любых сведений, "ущемляющих права и законные интересы". Опровержение или ответ должны быть опубликованы в специальной рубрике периодического издания либо в очередном выпуске, либо не позднее месяца со дня публикации [в русском тексте Закона – "не позднее месяца со дня поступления требования". – *Прим пер.*] в зависимости от того, что наступит ранее [в русском тексте закона этого вообще нет. – *Прим пер.*].

⁶⁵ *The Sunday Times v. the United Kingdom (No. 2)*, 24 October 1991, Application No. 13166/87, para. 51.

Мы подробно комментировали это положение в отдельном меморандуме, где были проанализированы законы Кыргызстана о диффамации и где можно найти более подробный анализ данного положения⁶⁶. Вкратце моменты, вызывающие обеспокоенность по поводу этого положения и параллельных положений Гражданского кодекса, сводятся к следующему:

- следует сделать так, чтобы данное право подпадало под режим саморегулирования, а не регулировалось при помощи жестких положений закона. Если же необходимо его законодательное регулирование, соответствующие положения должны содержаться в одном законодательном акте.
- Параграф 2 статьи 17 допускает возможность ответа на правдивую информацию;
- отсутствует требование о том, что ответ или опровержение должны быть соразмерны оспариваемому утверждению; а также
- возможность ответа не следует предоставлять, если опровержения достаточно для возмещения нанесенного ущерба.

Рекомендации:

- Следует ввести режим саморегулирования, с помощью которого могло бы осуществляться право на ответ. Если же это невозможно сделать, право на ответ или опровержение следует зафиксировать в одном законодательном акте, а не в двух отдельных законах, причем оно должно включать следующие минимальные принципы:
 - Возможность ответа должна быть предусмотрена только в случае, если утверждения являются ложными или вводящими в заблуждение и нарушают законное право заявителя претензии; не следует допускать использования такого права для комментирования мнений, которые не нравятся читателю/зрителю или которые просто представляют читателя/зрителя в негативном свете.
 - Возможность ответа не следует предоставлять в тех случаях, когда достаточно исправления или опровержения.
 - Ответу должно предоставляться аналогичное исходной статье место, но его не обязательно публиковать на той же полосе и тем же шрифтом.
 - От средств массовой информации не следует требовать публикации ответа, если он не соразмерен по объему/продолжительности исходной статье/передаче.
 - От средств массовой информации не следует требовать публикации ответа, если он носит оскорбительный или незаконный характер.
 - Ответ не должен использоваться для вынесения на обсуждение новых вопросов или для комментирования верно изложенных фактов.

Излишне регулятивные или ненужные положения

Ряд положений, встречающихся в обоих законах, являются по духу чрезмерно директивными или излишне регулятивными. Например, статьи 2 и 3 Закона о СМИ устанавливают ненужные положения о внутренней структуре средств массовой

⁶⁶ Можно получить на сайтах организации "АРТИКЛЬ 19" или офиса ОБСЕ по свободе СМИ: <http://www.article19.org> и <http://www.osce.org/fom>.

АРТИКЛЬ 19

ВСЕМИРНАЯ КОМПАНИЯ ЗА СВОБОДУ СЛОВА

информации и о различных возможных способах получения ими доходов. Статья 10 требует публиковать целый ряд сведений, таких как общий тираж, почтовый индекс и имя учредителя и главного редактора на первой полосе каждого печатного издания независимо от его формата. Все эти вопросы следует оставить на усмотрение самих средств массовой информации, а не решать их в законодательном порядке. Мы также отмечаем, что многие из этих требований совершенно неуместны в отношении небольших изданий.

Статья 11 Закона о СМИ требует направлять бесплатные экземпляры всех периодических печатных изданий в Государственную библиотеку и в Государственную книжную палату, а также в другие "учреждения и организации согласно списку, утверждаемому Правительством, редактором [в русском тексте Закона – "учредителем". – *Прим пер.*] и редакцией". Хотя требование депонировать экземпляры каждого издания в Государственной библиотеке можно оправдать как вклад в сохранение национального культурного наследия страны, это не относится к требованию депонировать издания в других, неуказанных организациях. Мы подчеркиваем, что требование направлять экземпляры изданий в государственные органы, такие как министерство информации или полиция, ни при каких условиях не может быть правомерным; это – классические формы противозаконного государственного контроля над изданиями.

Статья 13 Закона о СМИ устанавливает, что "распространение массовой информации допускается только после соответствующего разрешения ответственного лица органа средства массовой информации. Приостановление или запрещение распространения продукции органа средства массовой информации допускается исключительно по решению суда". Вследствие нечеткости английского перевода мы не уверены, что именно означает это положение, однако, поскольку оно запрещает таким органам, как полиция, вмешиваться в распространение продукции средств массовой информации, его эффект может быть положительным. Это, однако, требует разъяснения. Если же, с другой стороны, оно толкуется как оправдание закрытия газет, пусть даже судами, у нас возникают серьезные вопросы относительно его правомерности.

Рекомендации:

- Статьи 2, 3 и 10 Закона о СМИ следует отменить.
- Статья 11 Закона о СМИ не должна требовать направления экземпляров изданий куда-либо, кроме национальной библиотеки.
- Цель статьи 13 нуждается в разъяснении.