



КОММЕНТАРИЙ

к проекту закона РТ о СМИ

**подготовленный СТАТЬЯ 19: Всемирная Компания за
Свободу Выражения Мнения**

Лондон, май 2011

ARTICLE 19 · Free Word Centre · 60 Farringdon Road · London EC1R 3GA · United Kingdom
Tel +44 20 7324 2500 · Fax +44 20 7490 0566 · info@article19.org · <http://www.article19.org>

I. Введение

В данном комментарии дается анализ проекта закона о СМИ Таджикистана (далее «Закон») на его соответствие международным стандартам свободы выражения своего мнения.¹ Комментарий был подготовлен по просьбе международной организации Филиал Института «Открытое Общество» в Таджикистане. Проект закона был подготовлен для замены существующего и принятого в 1990 году закона «о печати и других средствах массовой информации».

СТАТЬЯ 19 – международная неправительственная правозащитная организация, работающая в партнерстве с другими организациями по всему миру по защите и продвижению права на свободу выражения своего мнения. Мы ранее осуществляли анализ законопроектов в области СМИ для правительства и гражданского общества в более чем 30 странах.² В отношении Таджикистана в 2002 году мы работали по запросу офиса ОБСЕ в Таджикистане над анализом правовой базы³ регулирующей работу всех СМИ в Таджикистане и уже в 2002 году рассматривали проект закона о СМИ.⁴

Законопроект устанавливает правовое регулирование по управлению и деятельности СМИ, регулирует отношения между государством и СМИ, как основной стороны участвующей в деятельности по распространению массовой информации в Таджикистане. Законопроект состоит из глав регулирующих основные принципы работы и управления в сфере СМИ, устанавливаемый государством режим доступа к информации, права и обязанности журналистов и деятельность иностранных СМИ на территории Таджикистана.

Позитивные стороны

Законопроект о СМИ содержит ряд позитивных моментов, включая заявленную свободу СМИ, запрет цензуры и преследования за критику, защиту прав журналистов и положения в законопроекте о необходимости соответствия международным договорам ратифицированным Таджикистаном. Так же положительным аспектом является тот факт, что вопросы регулирования Интернет медиа и социальных сетей (медиа) не входят в компетенцию данного законопроекта. Не смотря на то, что интернет медиа может и является предметом для регулирования в данной сфере, уникальный характер отношений блоггеров и интернет пользователей не подпадает под регулирование традиционных СМИ. Стоит отметить, что государства, определяющие блоги и интернет сайты как СМИ - Узбекистан и Китай - имеют международную репутацию как государства с ограничительной политикой в области СМИ.

Проблематичные стороны законопроекта

Законопроект включает в себя ряд положений нарушающих международные стандарты по свободе слова и другие положения, которые формально нарушают международные

¹ Данный комментарий рассматривает перевод проекта закона полученный 11 мая 2011 года.

² Данные анализы могут быть получены на интернет сайте организации СТАТЬЯ 19 <http://www.article19.org/publications/law/legal-analyses.html>.

³ См.: Заключение по законодательству Таджикистана в области СМИ, ноябрь 2002, <http://www.article19.org/pdfs/analysis/tajikistan.med.02.pdf>

⁴ См.: Заметки по законопроекту РТ о СМИ подготовленные организацией СТАТЬЯ 19, ноябрь 2002: <http://www.article19.org/pdfs/analysis/tajikistan.med.draftlaw.02.pdf>

ARTICLE 19

GLOBAL CAMPAIGN FOR FREE EXPRESSION

стандарты и являются ненужными или могут быть исправлены. СТАТЬЯ 19 особенно обеспокоена следующими вопросами:

Регистрация: Статья 7 обязывает юридические лица и индивидуальных предпринимателей, работающих в сфере СМИ, проходить регистрацию в соответствующих органах государственной власти. До тех пор, пока телерадиовещательные СМИ должны получать лицензию, СТАТЬЯ 19 не видит смысла во внедрении дополнительной регистрации.

Рекомендация:

- Регистрация должна касаться исключительно печатные СМИ.

Ограничения свободы СМИ: Статья 9 запрещает распространение информации содержащей государственные секреты и другие секреты, охраняемые законом, призывающей к насильственному свержению или замене конституционального строя, призывающей к совершению преступлений, содержащей подстрекательство к расовой, национальной, религиозной ненависти, войне, насилию, терроризму или экстремистской деятельности, социальной вражде, угрожающей территориальному единству и независимости государства, а также пропаганду и рекламирование безнравственного и аморального образа жизни. СТАТЬЯ 19 считает, что данная статья проекта закона не соответствует принятым международным нормам. Статья 19 пункт 3 Международного Пакта о Гражданских и Политических Правах (МПГПП), ратифицированного Таджикистаном в 1999 году, определяет условия, при которых можно ограничивать право на выражение своего мнения:

[Право на свободное выражение мнения] 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.

Другими словами ограничение свободы выражения мнения должно соответствовать трем принципиальным условиям: 1) оно должно быть указано в законе; 2) оно должно преследовать одну из законных целей: уважение к правам или репутации других лиц; или защита государственной безопасности, общественного порядка, общественного здоровья и морали; и 3) оно должно быть необходимо для достижения указанных законных целей.

В дополнение в статье 20 МПГПП указывается, всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом.

Сравнение статьи 9 законопроекта и статьи 19 МПГПП показывает, что не все положения статьи 9 соответствуют законным условиям по ограничению свободы СМИ, установленным в международном праве. В частности защита территориальной целостности и независимости государства не является законной причиной для ограничения СМИ. Более того законопроект не предполагает необходимости в наличии

всех ограничений указанных в статье 9. Таким образом, согласно положениям законопроекта даже правомерные дебаты на тему религии и национальной безопасности могут подпадать под ограничения. Более того, является непонятным в отношении чего действует запрет «пропаганды и рекламирования безнравственного и аморального образа жизни». Отсутствие четкости в определении понятий и их несоответствие трем условиям статьи 19 п. 3 МПГПП создают серьезный риск проблемы самоцензуры и репрессивных действий в отношении свободы СМИ. Так же если статья 20 МПГПП запрещает выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, статья 9 не подразумевает того, что ненависть в данном вопросе является подстрекательством к дискриминации, вражде или насилию.

Рекомендации:

- Статья 9 должна быть пересмотрена в соответствии со статьей 19 п.3 и статьей 20 МПГПП;
- Статья 9 должна указывать на то, что каждое ограничение свободы выражения своего мнения установлено законом и необходимо для достижения законных интересов, согласно положений статьи 19 п.3 МПГПП;
- Положения о защите территориальной целостности и независимости государства должны быть исключены из статьи 9 законопроекта, а определения «пропаганды» и «рекламирования безнравственного и аморального образа жизни» должны быть четко сформулированы или заменены на более ясные понятия.

Право на ответ: Статья 25 гласит, что журналистам запрещается оглашение личности человека предоставляющего информацию на условиях анонимности, за исключением случаев, когда это требуется по решению суда в ходе рассмотрения судебного дела. СТАТЬЯ 19 напоминает, что право на конфиденциальность источников информации является важным элементом гарантирующим свободу выражения своего мнения. Существует две проблемы в статье 25. Первая проблема заключается в том, что это меняет традиционное представление о том, что журналист имеет право на защиту источников информации и превращает это в правовую обязанность о неразглашении информации. Второй момент в том, что статья не определяет условия, при которых суд может вынести решение о разглашении данных об источнике информации.

Рекомендации:

- Статья 26 (Права журналистов) должна включать в себя право журналистов на неразглашение информации об источниках, за исключением разглашения по требованию суда.
- Статья 25 должна четко указывать на то, что суд имеет право выносить решение о разглашении данных об источнике информации только в случаях если:
 - Обоснованные альтернативные меры не существуют или не принесли результата;
 - Обнародование источника информации является обоснованным требованием, направленным на защиту общественных интересов;
 - Это является жизненно важным и обусловлено причинами, имеющими более важное значение, по сравнению с данным правом.

ARTICLE 19

GLOBAL CAMPAIGN FOR FREE EXPRESSION

Публикация официальных заявлений: Статья 21 обязывает СМИ публиковать информацию, представленную официальными государственными органами. Это положение вмешивается в редакционную независимость СМИ, так как средствам массовой информации указывается на необходимость опубликования чего-либо. Бесплатное опубликование информации в частных СМИ не является необходимым обязательством. Государственные СМИ должны публиковать официальную информацию бесплатно в отличие от частных СМИ. В случае если государственный орган желает опубликовать свою информацию в частных СМИ, данный орган должен внести за это оплату.

Рекомендации:

- Статья 21 должна быть пересмотрена, исключая необходимость бесплатного опубликования информации предоставленной государственными органами в частных СМИ.

Право на информацию и его оговорки: Статья 22 законопроекта регулирует доступ к информации государственных органов. Согласно статье 23 доступ к общественной информации может быть ограничен в случаях указанных в статье 9, рассматриваемой выше. СТАТЬЯ 19 считает, что нет необходимости в обозначение режима доступа к информации в данном законопроекте в связи с наличием в Таджикистане закона «об информации». Данный закон имеет положения гарантирующие доступ всех граждан к информации, содержащейся в государственных органах. СТАТЬЯ 19 так же считает проблематичной статью 23 законопроекта. Согласно международных стандартов отказ в разглашении информации не может быть обоснован без соблюдения государственными органами трех четких условий:

- (1) Информация относится к законными государственным целям, указанным в законе;
- (2) Разглашение информации существенно угрожает данным целям;
- (3) Вред может быть выше общественных интересов по получению информации.⁵

Статья 23 не соответствует данным критериям.

Рекомендации:

- Статьи 23 и 24 не являются необходимыми, так как режим получения информации уже установлен в законе «об информации» и соответственно данные статьи должны быть исключены из законопроекта;
- В противном случае статья 24 должна соответствовать международным стандартам по соотношению возможного вреда и общественных интересов.

Аккредитация: Статья 28 законопроекта гласит, что по согласованию с государством, политические и общественные организации и движения могут аккредитовать своих журналистов. В международной практике установлено, что органы регулирующие

⁵ Рекомендация - Rec(2002)2 – Комитета Министров Совета Европы для государств-участников по доступу к официальным документам.

ARTICLE 19

GLOBAL CAMPAIGN FOR FREE EXPRESSION

деятельность СМИ должны быть независимы от правительственных и частных интересов, включая политические. Это также должно касаться вопросов аккредитации.

Рекомендации:

- Статья 28 законопроекта должна быть изменена, чтобы дать возможность независимому органу проводить аккредитацию журналистов и ограничивающую возможности государства, политических и общественных организаций и движений по аккредитации только тех журналистов, которые относятся к ним лояльно или с симпатией.
- В другом случае процедура аккредитации должна использоваться только в случае, когда невозможно предоставить место для всех журналистов желающих участвовать в мероприятиях и освещать работу соответствующих органов или организаций.

Обязанности журналиста: Статьи 27 определяет «обязанности» журналиста, включая обязанность по проверке достоверности информации, уважении прав и законных интересов, не разглашении данных предоставленных на условиях конфиденциальности, невмешательстве в частную жизнь граждан и т.д. СТАТЬЯ 19 указывает на то, что данные обязанности носят профессиональный характер. Законодательное регулирование профессиональных обязанностей журналиста противоречит международным стандартам. В большинстве демократических государств, журналистская этика является вопросом саморегулирования. Опыт показывает, что правовое регулирование этических вопросов поведения журналистов ведет к притеснению журналистов, выражающих критику в отношении правительства.

Рекомендации:

- Статья 27(1) должна быть исключена.