

**ARTICLE 19**



**Узбекистан:  
Закон о защите профессиональной  
деятельности журналиста**

---

Февраль 2019 г.

---

## АртиКль 19

Центр свободы слова  
Фаррингдон Роуд, 60  
Лондон  
EC1R 3GA  
Великобритания

Тел.: +44 20 7324 2500  
Факс: +44 20 7490 0566  
Эл. почта: [info@article19.org](mailto:info@article19.org)  
Веб-сайт: [www.article19.org](http://www.article19.org)  
Твиттер: [@article19org](https://twitter.com/article19org)  
Фейсбук: [facebook.com/article19org](https://facebook.com/article19org)

ISBN: 978-1-910793-25-1

---

© ARTICLE 19, 2019

Работа предоставлена по лицензии Творческого сообщества Attribution-Non-Commercial-Share-Alike 2.5. Вы можете копировать, распространять, демонстрировать эту работу и создавать производные работы, за исключением использованных лицензированных изображений, принадлежащих другим организациям, при условии, что вы:

- (1) даете ссылку на АртиКль 19;
- (2) не используете эту работу в коммерческих целях;
- (3) распространяете какие-либо работы, произведенные на основе данной публикации, по лицензии, аналогичной этой.

Полный юридический текст лицензии доступен по ссылке:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/legalcode>

Организация АртиКль 19 будет благодарна за получение копии любых материалов, в которых использована информация из данного отчета.

---

# Резюме

В феврале 2019 г. АРТИКЛЬ 19 проанализировала Закон о защите профессиональной деятельности журналиста (Закон), принятый Парламентом Узбекистана в 1997 г. с поправками, внесенными в апреле 2018 г., на предмет его соответствия международным стандартам в области свободы выражения мнений.

АРТИКЛЬ 19 считает, что Закон нацелен на обеспечение «защиты» для «профессионального журналиста» и содержит ряд положительных характеристик, включая запрет цензуры и предварительного согласования публикации. Закон также гарантирует ряд прав журналистов, включая право на доступ к информации и защиту источников журналистской информации, а также устанавливает «ответственность» органов власти и других органов за нарушение прав журналистов.

АРТИКЛЬ 19 отмечает, что в демократических странах, как правило, отсутствуют специализированные законы, направленные на регулирование прессы и (или) «профессиональной деятельности журналиста», а также отмечает, что ситуация со свободой выражения мнений в Узбекистане является проблематичной, с точки зрения АРТИКЛЬ 19, в течение ряда лет, поскольку в стране действуют ряд законов, не соответствующих международным стандартам в области свободы выражения мнений, и эти законы используются для контроля за СМИ. Соответственно, не ясно, как данный Закон толкуется в целом в контексте ограничительного законодательства в сфере свободы выражения мнений. Хотя Закон по сути не является спорным, вызывает вопросы то, действительно ли он способствует выполнению своей заявленной цели – защите журналистов, либо его принятие нацелено на создание дополнительных механизмов контроля за прессой в дополнение к законам общего действия, применимых к любому лицу или коммерческой организации.

АРТИКЛЬ 19 анализирует ключевые положения закона с учетом базового принципа, согласно которому защита журналистов обязательно требует обеспечение всех прав человека для журналистов, в особенности их свободы на выражение мнений, которая является основой осуществления журналистской деятельности, а также здоровой демократии. В рамках данного анализа АРТИКЛЬ 19 подчеркивает свою обеспокоенность и противоречия между Законом и международными стандартами в области прав человека и предлагает конструктивные рекомендации относительно того, каким образом Закон может быть изменен.

## Краткие рекомендации

- Узбекистан должен провести комплексную оценку законодательства, касающегося свободы выражения мнений и обеспечить его полное соответствие нормам международного права. Законодательство должно обеспечить, чтобы

---

всякое ограничение свободы выражения мнений строго соответствовало трех-частному тесту в рамках международных стандартов в области прав человека.

- Определение понятия «журналист» в Законе должно быть пересмотрено. Оно должно быть заменено более функциональным определением журналистики и должно применяться к любому физическому или юридическому лицу, на регулярной или профессиональной основе занимающемуся сбором и распространением информации для неопределенного круга лиц через любые средства массовой информации.
- Закон должен быть изменен с тем, чтобы предусмотреть право на доступ к информации для каждого, как для журналистов, так и для тех, кто не является журналистами. Любые ограничения на доступ к информации должны соответствовать международным стандартам. Узбекистан также должен принять комплексный закон о свободе информации.
- Все положения Закона, устанавливающие профессиональные и этические стандарты деятельности журналистов, должны быть отменены. Независимый орган саморегулирования должен принять этические стандарты для прессы. Независимый орган, регулирующий вещание, должен ввести стандарты для вещателей.
- Правило о защите конфиденциальности источников журналистской информации должно позиционироваться как право, а не обязательство. Оно должно применяться к любому лицу, на регулярной основе принимающему участие в профессиональном или периодическом распространении информации. Закон о СМИ должен обеспечить, чтобы любое ограничение конфиденциальности источников соответствовало международным стандартам в области свободы выражения мнений.
- Закон о СМИ должен обеспечить, чтобы аккредитация требовалась только в случаях ограниченного числа мест, когда все заинтересованные журналисты не могут посетить мероприятие или освещать деятельность определенного органа. Закон должен содержать гарантии защиты от произвольного отказа в аккредитации, например, четкие правила аккредитации. Контроль за аккредитацией должен осуществлять независимый орган, такой как союз журналистов. Должно быть предусмотрено право опротестовать отказ в аккредитации в суде.
- Узбекистан должен также обеспечить, чтобы национальная судебная система была полностью независимой и обеспеченной адекватными ресурсами для защиты прав человека по всей стране. Ее представители должны иметь возможность интерпретировать все законодательство с учетом международных стандартов в сфере свободы выражения мнений и прав человека. Такие положения должны быть включены во внутреннее законодательство.

---

# Содержание

<b>Резюме</b>	<b>1</b>
<b>Введение</b>	<b>4</b>
<b>Международные стандарты в области прав человека</b>	<b>6</b>
Обеспечение свободы выражения мнений в рамках международного права	6
Ограничения права на свободу выражения мнений	7
Регулирование СМИ	8
Конституция Узбекистана	9
<b>Анализ закона</b>	<b>10</b>
Общие замечания	10
Сфера действия закона и определение понятия «журналист»	12
Права журналистов	15
Обязанности журналистов	16
Защита источников журналистской информации	17
Аккредитация журналистов	19
Ответственность за нарушения	21
<b>Об организации АРТИКЛЬ 19</b>	<b>22</b>

---

# Введение

В феврале 2019 г. АРТИКЛЬ 19 проанализировала Закон о защите профессиональной деятельности журналиста (Закон), принятый в 1998 г. с поправками, внесенными 18 апреля 2018 г.,<sup>1</sup> на предмет его соответствия международным стандартам в области свободы выражения мнений. Закон, на первый взгляд, обеспечивает защиту профессиональных журналистов и содержит ряд прав, гарантий и обязанностей.

Хотя АРТИКЛЬ 19 признает ряд положительных характеристик данного Закона, мы отмечаем, что положения Закона необходимо оценить в контексте последовательного ограничения в стране права на свободу выражения мнений и прав человека в целом. При том, что Конституция Узбекистана предусматривает свободу выражения мнений и свободу СМИ,<sup>2</sup> правительство Узбекистана на практике проявляет мало уважения к принципам верховенства права. Хотя правительство взяло на себя обязательство по проведению ряда демократических реформ и освободило некоторых политических заключенных, включая журналистов, ситуация с соблюдением прав человека в стране остается одной из наиболее проблематичных в мире.<sup>3</sup> Несмотря на юридические и конституционные положения, запрещающие цензуру, ряд сообщений явным образом демонстрируют несоответствие между законом и реальностью.<sup>4</sup> Закон, таким образом, необходимо рассматривать в контексте существующей в стране ситуации с правами человека в целом. Закон также необходимо рассматривать вместе со смежным законодательством, в частности, с Законом о СМИ 2007 г., в который в апреле 2018 г. также были внесены поправки<sup>5</sup> (АРТИКЛЬ 19 провела анализ данного закона), а также соответствующими постановлениями, такими как Постановление о регулировании СМИ иностранных государств с поправками, внесенными в марте

---

<sup>1</sup> Закон «О защите профессиональной деятельности журналиста» № 402-I от 24 апреля 1997 г., с поправками, внесенными в апреле 2018 г., режим доступа: <http://lex.uz/acts/2024>. Данный анализ произведен на базе неофициального перевода Закона. АРТИКЛЬ 19 не несет ответственности за ошибки в анализе, вызванные какими-либо неточностями перевода.

<sup>2</sup> Freedom House, Freedom of press: Uzbekistan (Свобода печати: Узбекистан), 2017 г.

<sup>3</sup> Human Rights Watch, Censorship Still Alive and Well in Uzbekistan (Цензура в Узбекистане здравствует и поныне), 13 декабря 2017 г.

<sup>4</sup> См. Human Rights Watch, Report on Uzbekistan (Доклад об Узбекистане), 1997 г.

<sup>5</sup> Закон о СМИ, январь 2007 г., режим доступа: <https://bit.ly/2SmhdTm>; Поправки 2018 г., режим доступа: <https://bit.ly/2VdbRfa>.

---

2018 г.<sup>6</sup> Смежное законодательство также является проблематичным, поскольку оно не соответствует международным стандартам в сфере свободы выражения мнений.

В рамках данного анализа АРТИКЛЬ 19 подчеркивает проблемные вопросы и противоречия между ключевыми положениями Закона о СМИ и международными стандартами в сфере прав человека. Мы также предлагаем конструктивные рекомендации относительно того, каким образом Закон может быть изменен. Мы поясняем, как можно обеспечить соответствие проблемных положений Закона стандартам в сфере свободы выражения мнений и предлагаем необходимые рекомендации.

АРТИКЛЬ 19 призывает правительство и парламент Узбекистана устранить недостатки, перечисленные в данном анализе, для обеспечения соответствия Закона международным стандартам в области свободы выражения мнений. Мы также призываем правительство Узбекистана провести всесторонний пересмотр законодательства, затрагивающего свободу выражения мнений, и привести его в соответствие с международными стандартами. Мы предлагаем поддержку всем заинтересованным сторонам в Узбекистане в ходе продолжающихся реформ и обеспечения свободы выражения мнений и информации в стране.

---

<sup>6</sup> Постановление о регулировании средств массовой информации иностранных государств, февраль 2006 г., режим доступа: <http://www.lex.uz/docs/973661>; Поправки 2018 г., режим доступа: <https://bit.ly/2GDZmGg>.

---

# Международные стандарты в области прав человека

## Обеспечение свободы выражения мнений в рамках международного права

Право на свободу выражения мнений гарантировано рядом международных документов в области прав человека, в частности, статьей 19 **Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ)**<sup>7</sup> и статьей 19 **Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП)**.<sup>8</sup> Свобода выражения мнений также гарантируется различными документами Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), в отношении которых Узбекистан выразил согласие, например, Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе,<sup>9</sup> Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ,<sup>10</sup> Парижская хартия, принятая в 1990 г.,<sup>11</sup> Будапештский документ 1994 г.<sup>12</sup> и Стамбульский документ.<sup>13</sup>

Всеобщее признание важности свободы выражения мнений кроме того отражено в региональных правовых инструментах в области прав человека.<sup>14</sup> Хотя ни один из этих документов, ни решения судебных органов, действующих в их рамках, не являются обязательными для исполнения Узбекистаном, они являются важным сравнимым свидетельством содержания и применения права

---

<sup>7</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 217A(III), принятая 10 декабря 1948 г.

<sup>8</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 2200A(XXI), 21 UN GAOR Supp. (No. 16) at 52, A/RES/21/2200 от 16 декабря 1966 г.

<sup>9</sup> ОБСЕ, Хельсинки, 1 августа 1975 г.

<sup>10</sup> Копенгагенское совещание Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), июнь 1990 г.; см., в частности, пп. 9.1 и 10.1.

<sup>11</sup> Парижская Хартия для новой Европы, Саммит СБСЕ, ноябрь 1990 г.

<sup>12</sup> На пути к подлинному партнерству в новую эпоху, Саммит СБСЕ, Будапешт, 1994 г., пп. 36-38

<sup>13</sup> Стамбульский Саммит ОБСЕ, 1999 г., п. 27; см. также п. 26 Хартии европейской безопасности, принятой на той же встрече.

<sup>14</sup> См. Африканскую хартию прав человека и народов (Африканская хартия), принятую 26 июня 1981 г., вступившую в силу 21 октября 1986 г.; Американскую конвенцию о правах человека, принятую 22 ноября 1969 г., вступившую в силу 18 июля 1978; Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод (Европейскую конвенцию), ETS Series No. 5, принятую 4 ноября 1950 г., вступившую в силу 3 сентября 1953 г.

---

на выражение мнений и могут использоваться при интерпретации статьи 19 МПГПП, который Узбекистан ратифицировал в 1995 г., и который, соответственно, имеет обязательную силу.

## Ограничения права на свободу выражения мнений

В соответствии с международным правом, ограничения права на свободу выражения мнений должны соответствовать условиям, так называемого «трехчастного теста», согласно которому ограничения должны:

- **Быть установленными законом:** любые законы или подзаконные акты должны быть сформулированы с достаточной четкостью, с тем чтобы дать лицу возможность регулировать свое поведение соответствующим образом;
- **Преследовать законную цель,** которая может быть исключительно одной из следующих: уважение прав и репутации других лиц; охрана государственной безопасности, общественного порядка (*ordre public*), либо здоровья населения и общественной нравственности;
- **Быть необходимыми и соразмерными в демократическом обществе,** что означает, что в случаях, когда менее ограничительные меры достигают той же цели, что и более ограничительные, должны применяться наименее ограничительные меры.<sup>15</sup>

Дополнительно, статья 20(2) МПГПП предусматривает, что всякая агитация, возбуждающая национальную, расовую или религиозную ненависть, которая представляет собой подстрекание к дискриминации, вражде или насилию, должна быть запрещена законом. В то же время призывы к насилию являются более чем просто выражением взглядов, которые другие люди не одобряют или считают оскорбительными.<sup>16</sup> На международном уровне Управление верховного комиссара ООН по правам человека разработало Рабатский план действий, который содержит наиболее точное определение того, что представляет собой подстрекательство в соответствии со Статьей 20(2) МПГПП.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> КПЧ ООН, Величкин против Беларуси, Сообщение № 1022/2001, ООН Doc. CCPR/C/85/D/1022/2001 (2005).

<sup>16</sup> Ср. Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ), *Handyside vs the UK*, 6 июля 1976 г., п. 56.

<sup>17</sup> См. Управление верховного комиссара ООН по правам человека, Рабатский план действий о запрете пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде и насилию, 2012. В частности, Рабатский план поясняет, что необходимо принимать во внимание тест из шести частей, для определения высказываний, подлежащих преследованию в уголовном порядке.

---

## Регулирование СМИ

Гарантия свободы выражения мнений особым образом распространяется на СМИ. Международные правозащитные органы неоднократно подчеркивали «исключительную роль прессы в правовом государстве»<sup>18</sup> и существенную роль прессы в демократическом обществе.<sup>19</sup>

Регулирование СМИ представляет собой особую сложность. С одной стороны, право на свободу выражения мнений требует, чтобы правительство воздерживалось от вмешательства, при этом, с другой стороны, статья 2 МПГПП налагает на государства обязанность «принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте». Это означает, что государства обязаны предпринять конкретные меры для обеспечения прав, в том числе права на свободу выражения мнений.

Для защиты права на свободу выражения мнений критически важно, чтобы СМИ было разрешено действовать вне зависимости от государственного контроля. Это обеспечивает выполнение СМИ роли общественного наблюдателя и доступ общественности к широкому спектру мнений, особенно по вопросам, представляющим общественный интерес. Это имеет важное значение для моделей регулирования СМИ:

- Саморегулирование является предпочтительной моделью регулирования печатных и интернет-СМИ, что означает, что необходимо оставить на усмотрение отрасли разработку и соблюдение этических стандартов для СМИ. Это часто реализуется путем учреждения независимых от государства советов по делам прессы открытых для участия любых печатных СМИ. Полномочия таких советов отличаются, но, как правило, их задачей является введение профессиональных и этических стандартов, а также рассмотрение жалоб, связанных с соблюдением таких стандартов.
- Регулирование телерадиовещания должно осуществляться отдельно. Это связано с тем, что вещательные частоты – это ограниченный общественный ресурс, и государство играет важную, хоть и ограниченную, роль, в реализации использования частот в общественных интересах с целью обеспечения социокультурного разнообразия программ. Обеспечение разноплановых и много-

---

<sup>18</sup> См., например, ЕСПЧ, *Thorgeirson vs Iceland*, 25 июня 1992 г., п. 63 или *Castells vs Spain*, 24 апреля 1992 г., п. 43.

<sup>19</sup> ЕСПЧ, *Dichand and others vs Austria*, 26 февраля 2002 г., п. 40.

---

образных программ при сохранении независимости СМИ является сложной задачей. Это требует от государства учреждения независимого, прозрачного и подотчетного органа регулирования для справедливого распределения вещательных частот в соответствии с прозрачной политикой вещания, разработанной с целью достижения максимального уровня социокультурного разнообразия в СМИ. В отличие от печатных и интернет-СМИ, данный орган не является саморегулирующим, он не зависит ни от отрасли, ни от государства и политических партий.

## Конституция Узбекистана

Узбекистан ратифицировал Международный пакт о гражданских и политических правах в августе 1995 г. Конституция Узбекистана,<sup>20</sup> принятая в декабре 1992 г., провозглашает свою «приверженность правам человека», «верность идеалам демократии» и «создание гуманного демократического правового государства» и признает «приоритет общепризнанных норм международного права».

Согласно статье 29 Конституции Республики Узбекистан «каждый имеет право искать, получать и распространять любую информации», но это право ограничено, если информация направлена против существующего конституционного строя. Свобода мнений и их выражения может быть ограничена законом по мотивам государственной и иной тайны. Статья 67 Конституции гласит, что «Средства массовой информации свободны и действуют в соответствии с законом. Они несут в установленном порядке ответственность за достоверность информации. Цензура не допускается».

---

<sup>20</sup> Конституция Республики Узбекистан, режим доступа: <http://www.lex.uz/acts/35869>.

---

# Анализ закона

## Общие замечания

Прежде всего АРТИКЛЬ 19 отмечает, что Закон является очень кратким (в нем всего 15 статей). Согласно по меньшей мере его названию и заявленной цели (статья 1) он посвящен «защите профессиональной деятельности журналиста». Закон содержит ряд положительных характеристик, включая:

- Приоритет международных договоров над внутренним законодательством (статья 2);
- Запрет цензуры, предварительного согласования публикуемых сообщений или материалов, изменения текста или полного снятия с печати или эфира (статья 4);
- Перечисление прав журналистов (в статье 5), которые включают в себя право обращаться за получением информации и доступа к документам в различные органы, проводить журналистские расследования, присутствовать на публичных заседаниях и быть принятыми должностными лицами, присутствовать на заседаниях суда и других важных мероприятиях, отказываться от поручений, данных средством массовой информации, если они связаны с нарушением закона, не подписывать подготовленный ими материал, содержание которого по их мнению было искажено в процессе редактирования, вступать в объединение журналистов и пользоваться иными правами предоставленными им законодательством;
- Право на сохранение в тайне источников журналистской информации (статья 7);
- Право на неприкосновенность журналиста (статья 8) и другие права, охраняемые законом (статья 10);
- Ответственность органов государственной власти и других органов за нарушение прав журналистов;
- Право проводить журналистские расследования (статья 9) и предотвращение изъятий или досмотра материалов, полученных в ходе журналистского расследования.

АРТИКЛЬ 19 не имеет возражений против заявленных целей Закона, то есть законодательной защиты журналистов в стране, и положительной защиты, введенной Законом ряде сфер. Однако мы отмечаем, что демократические общества, как

---

правило, не принимают специальных законов для регулирования прессы и (или) «профессиональной деятельности журналиста»; законодательство в сфере СМИ, как правило, регулирует вещание и свободу информации, либо обеспечивает свободу выражения мнений в целом.

Однако мы также отмечаем ситуацию со свободой выражения мнений в Узбекистане, которая вызывает серьезную обеспокоенность АРТИКЛЬ 19 в течение ряда лет. В стране в настоящее время действуют ряд законов, не соответствующих международным стандартам в области свободы выражения мнений. Более того, как отмечено в ряде докладов, Узбекистан часто нарушает право на свободу выражения мнений, включая вышеперечисленные гарантии, в особенности статьи 8 и 10 Закона. В целом, несмотря на некоторые недавние улучшения ситуации, журналисты и СМИ по-прежнему не могут свободно и независимо осуществлять в стране свою деятельность. Соответственно, не ясно, как данный Закон толкуется в целом в контексте ограничительного законодательства в сфере свободы выражения мнений. Хотя Закон по сути не является проблематичным, вызывает вопросы то, действительно ли он способствует выполнению своей заявленной цели – защите журналистов, либо его принятие нацелено на создание дополнительных механизмов контроля за прессой в дополнение к законам общего действия, применимых к любому лицу или коммерческой организации.

АРТИКЛЬ 19 анализирует ключевые положения закона с учетом базового принципа, согласно которому защита журналистов обязательно предполагает обеспечение всех прав человека для журналистов, в особенности их свободы на выражение мнений, которая служит основой журналистской деятельности, а также здоровой демократии. По нашему мнению и опыту работы в стране, многие, если не большинство основных положений имеют противоположное действие: значительное ограничение права журналистов на свободу выражения мнений и других прав человека в то время, когда они наиболее нуждаются в защите. С точки зрения АРТИКЛЬ 19 такие ограничения права журналистов на свободу выражения мнений прямо нарушают международно-правовые обязательства Узбекистана.

**Рекомендации:**

- Узбекистан должен провести комплексную оценку законодательства, касающегося свободы выражения мнений и обеспечить его полное соответствие нормам международного права. Законодательство должно обеспечить, чтобы всякое ограничение свободы выражения мнений строго соответствовало трехчастному тесту в рамках международных стандартов в области прав человека.

---

## Сфера действия закона и определение понятия «журналист»

Артикль 19 обеспокоен тем, что Закон ограничивает защиту «профессиональной деятельностью журналиста». Мы отмечаем это изменение, внесенное в первоначальную редакцию Закона, ранее в его цели входило определить «права и обязанности» журналистов и установить «меры ответственности за нарушение законодательства о защите профессиональной деятельности журналиста».

В статье 3 Закон дает следующее определение понятия «журналист» – «лицо» осуществляющее деятельность по сбору, анализу, редактированию, подготовке и распространению сообщений и материалов для средств массовой информации на основе трудовых или иных договорных отношений». Хотя поправки, внесенные в апреле 2018 г., несколько расширили данное определение, такое определение означает, что сфера действия закона является крайне ограниченной и отражает очень узкое понимание журналистской деятельности.

Артикль 19 отмечает, что понятие «журналистика» получило значительное развитие с момента принятия закона в 1997 г. Хотя в настоящее время отсутствует единое общепринятое определение «журналистики», либо того, что включает в себя «деятельность журналистов», на международном уровне Комитет по правам человека ООН (КПЧ ООН) и Совет Европы подготовили предварительное определение. В частности, они признали важную роль, которую «гражданские журналисты» играют в сборе и распространении информации. Особо следует отметить, что они предложили функциональное определение «журналистики», которое включает в себя тех, кто информируют общественность с использованием новых медиа, если они соответствуют определенным критериям.

В Замечании общего порядка № 34, КПЧ ООН, договорной орган, в который входят независимые эксперты, отслеживающие исполнение государствами МПГПП, дал «журналистике» следующее определение:

**Журналистские функции выполняет широкий круг лиц, в том числе... блогеры и другие лица, которые публикуются в печатных изданиях, Интернете или где-либо еще, поэтому существование общих государственных систем регистрации журналистов или выдачи им лицензий является несовместимым с пунктом 3 [статьи 19]. 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.<sup>21</sup>**

Другими словами, журналистика является деятельностью, состоящей из сбора и распространения информации среди неограниченного круга лиц с использованием любых средств связи.

Комитет министров Совета Европы принял в равной степени широкое определение термина «журналист». В Рекомендации № R (2000)7, Комитет заявил:

**Термин «журналист» означает любое физическое или юридическое лицо, которое регулярно или профессионально участвует в сборе и распространении информации для общественности, используя любое средство массовой коммуникации.<sup>22</sup>**

Он также призвал государства-члены Совета Европы:

- Принять новое, широкое понятие СМИ, которое включает всех участников, связанных с производством и распространением, среди потенциально большого количества людей, контента (например, информации, анализа, комментариев, мнений, образования, культуры, искусства и досуга в печатной, аудио, визуальной, аудиовизуальной или иной форме) и способы применения, которые направлены на то, чтобы содействовать интерактивным массовым коммуникациям (например, в социальных сетях) или другой основанной на контенте широкомасштабной интерактивной деятельности (например, игры в режиме «онлайн»), при этом сохраняя (во всех этих случаях) редакционный контроль или надзор над контентом;
- Осуществлять надзор в рамках потребности в регулировании в отношении всех участников, предоставляющих услуги или продукцию в медийной экосистеме, для того чтобы гарантировать право людей на поиск, получение и распространение информации, в соответствии со статьей 10 Европейской конвенции о защите прав человека, а также распространять на этих участников соответствующие гарантии в отношении вмешательства, которое может в ином случае иметь отрицательные последствия для прав, предусмотренных

---

<sup>21</sup> КПЧ ООН, Замечание общего порядка 34 к Статье 19 МПГПП (Свобода мнения и его выражения), ССРР/С/ГС/34, принято 12 сентября 2011 г., п. 44.

<sup>22</sup> Комитет министров, Рекомендация № R (2000) 7 Комитета министров Совета Европы государствам-членам относительно права журналистов не раскрывать свои источники информации, принятая 8 марта 2000 г. на 701-м заседании заместителей министров.

---

в статье 10, в том числе в связи с ситуациями, способными привести к необоснованному самоограничению или самоцензуре.<sup>23</sup>

Дополнительно Комитет министров предусмотрел ряд индикаторов, позволяющих определить выполняется ли определенный критерий. Например, определенная организация или лицо, участвующие в распространении информации, полностью соответствуют критерию «ожидание общества», если они следуют следующим индикаторам:

- доступность;
- надежность;
- плюрализм и многообразие;
- соблюдение профессиональных и этических стандартов;
- подотчетность и прозрачность.<sup>24</sup>

В то же время Комитет министров подчеркнул, что применение каждого из этих критериев должно быть гибким.<sup>25</sup>

Соответственно, определение понятия «журналист», данное в статье 3, является проблематичным, поскольку указывает на необходимость существования профессионального договора, если кто-либо желает быть журналистом в Узбекистане (и пользоваться защитой в рамках данного Закона). Данное положение по сути вводит систему лицензирования журналистов в нарушение права на свободу выражения мнений. АРТИКУЛЬ 19 отмечает, что право на свободу выражения мнений (и право работать в качестве журналиста) принадлежит каждому, а деятельность, направленная на распространение общественно значимой информации не является видом деятельности, которая должна обязательно включать в себя трудовые или договорные отношения. Более того, оно должно применяться ко всем лицам, вовлеченным в процесс журналистской деятельности по предоставлению информации общественности, включая редакторов, комментаторов, фрилансеров и внештатных авторов, блогеров и гражданских журналистов. Защита должна распространяться на них вне зависимости от формы или средства массовой информации, включая печать, вещание, электронные СМИ, интернет или книги. Она также должна охватывать всех тех, кто имеет профессиональное отношение к журналистам, включая медийные организации, редакторов, типографов, распространителей и поставщиков услуг связи.

---

<sup>23</sup> Рекомендация CM/Rec(2011)7 Комитета министров государствам-членам о новом понятии СМИ от 21 сентября 2011 г.

<sup>24</sup> Там же.

<sup>25</sup> Там же.

---

### Рекомендации:

- Определение понятия «журналист» в Законе должно быть расширено и более проработано. Оно должно быть заменено более функциональным определением журналистики и должно применяться к любому физическому или юридическому лицу, на регулярной или профессиональной основе занимающихся сбором и распространением информации для широкого круга лиц через любые средства массовой информации.

## Права журналистов

Как отмечено выше, АРТИКЛЬ 19 положительно оценивает всякое законодательство, предусматривающие свободу выражения мнений и обеспечивающее защиту тем, кто осуществляет журналистскую деятельность (см, предыдущий раздел). Мы также ценим положение о доступе к информации в статье 5 Закона, не потерпевшей значительных изменений после внесения поправок в апреле 2018 г., согласно которому журналист среди прочего имеет право обращаться в государственные и другие органы за получением информации и «получать доступ к документам, материалам и информации, за исключением тех, которые содержат государственные секреты или иную охраняемую законом тайну».

Первая часть подтверждает общепринятый принцип о том, что журналисты имеют право на получение информации, находящейся в распоряжении государства, и могут передавать такую информацию общественности. Вторая часть предусматривает исключения из принципа о раскрытии информации журналистам. Эта часть является излишне широкой.

АРТИКЛЬ 19 отмечает, что согласно международным стандартам в области права на доступ к информации, все запросы на получение информации вне зависимости от того, сделаны ли они журналистами или представителями общественности, направленные в адрес государственных органов, должны быть выполнены, если государственный орган не продемонстрирует, что информация относится к ограниченному кругу исключений в соответствии со строгим трехчастным тестом:

- Информация должна быть связана с законной целью, закрепленной в законе;
- Раскрытие информации должно угрожать нанесением существенного вреда этой цели;
- Вред нанесенный этой цели должен превосходить общественный интерес в раскрытии информации.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> См. АРТИКЛЬ 19, Право граждан на доступ к информации: принципы законодательства о свободе информации, подготовленные в 1999 г. и обновленные в 2015 г., Принцип 4. См. также Совместную декларацию специальных представителей, 6 декабря 2004 г.

---

Артикль 19 отмечает, что положения статьи 5 Закона не оправдывает ожиданий относительно выполнения данного теста, которому должны соответствовать исключения из принципа максимальной открытости. Более того, она не указывает, отличается ли защита права журналистов на доступ к информации в рамках данного Закона каким-либо образом от защиты права общественности в целом на доступ к информации. Соответственно, отсутствует обоснование различных режимов для журналистов и общественности как субъектов права на доступ к информации.

Также Узбекистан все еще не принял «точное определение понятий «государственный секрет» и «иная охраняемая законом тайна», которые будут советовать международным стандартам в области свободы выражения мнений.<sup>27</sup> Действующий Закон о защите государственных секретов<sup>28</sup> не был изменен.

#### **Рекомендации:**

- Закон должен быть изменен с тем, чтобы предусмотреть право на доступ информации для каждого, как для журналистов, так и для тех, кто не является журналистами. Любые ограничения на доступ к информации должны соответствовать международным стандартам. Узбекистан также должен принять комплексный закон о свободе информации.

## **Обязанности журналистов**

Ряд положений Закона предусматривают ответственность и обязанности журналистов: статья 6, статья 71 и статья 15. Они включают в себя среди прочего обязательство «соблюдать требования Закона», «предоставлять объективную информацию», ответственность за «достоверность сообщений и материалов» и «соблюдение правил профессиональной этики журналиста» (которая будет определена объединениями журналистов), а также «иные обязанности, предусмотренные законом».

Хотя Закон предусматривает, что правила профессиональной этики должны быть установлены профессиональной ассоциацией, Артикль 19 крайне обеспокоен тем, что государство навязывает журналистам профессиональные обязанности. Мы отмечаем, что в большей части демократических государств, журналистская

---

<sup>27</sup> Ср. ОЭСР, Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией, Третий раунд мониторинга: Узбекистан, Промежуточный доклад, сентябрь 2017 г., стр. 62. Режим доступа: <https://bit.ly/2T5bwhj>. См. также <http://www.oecd.org/corruption/acn/Uzbekistan-ACN-Progress-Update-2016-RUS.pdf>

<sup>28</sup> Закон о защите государственных секретов, май 1993 г., режим доступа: <http://www.lex.uz/docs/98845>

---

этика определяется в рамках механизмов саморегулирования. Мы напоминаем, что Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ отметил:

**Подлинные этические нормы могут вырабатываться только профессиональными журналистами независимых средств массовой информации и соблюдаться ими только на добровольной основе. Независимо от того, принимаются они искренне или нет, любые попытки навязывания журналистам каких-либо норм законодательным путем приведут к произвольному сокращению их законных свобод и ограничению свободного распространения информации в обществе.<sup>29</sup>**

Опыт показывает, что правовое регулирование вопросов этики часто ведет к притеснению журналистов, критически настроенных по отношению к правительству. Соответственно, государство не должно играть роли в определении профессиональных обязанностей журналистов. Эти вопросы должны быть оставлены на усмотрение механизмов саморегулирования. Это не мешает государству установить законные ограничения свободы выражения мнений, такие как законы о диффамации, однако, такие законы должны полностью соответствовать международным стандартам в области свободы выражения мнений.

#### **Рекомендации:**

- Все положения Закона, устанавливающие профессиональные и этические стандарты деятельности журналистов, должны быть отменены. Независимый орган саморегулирования должен принять этические стандарты для прессы. Независимый орган, регулирующий вещание, должен ввести стандарты для вещателей.

## **Защита источников журналистской информации**

Статья 7 Закона с поправками, внесенными в апреле 2018 г., затрагивает неотъемлемую часть свободы выражения мнений «одно из базовых условий для свободы СМИ» – защиту источников журналистской информации. Статья предусматривает, что «журналистской тайной является информация, а также факты и события, о которых добровольно сообщили граждане или другие источники информации с условием не разглашать их имени. Журналисту запрещается разглашать сведения, составляющие журналистскую тайну, без разрешения источ-

---

<sup>29</sup> Miklos Haraszti, The merits of media self-regulation, Balancing rights and responsibilities, in The Media Self-Regulation, All questions and answers (Миклош Хараси, Преимущества саморегулирования СМИ, баланс прав и обязанностей в саморегулировании СМИ. Вопросы и ответы), ОБСЕ, 2008 г., стр. 15.

---

ника информации, а также использовать эти сведения в своих корыстных целях или интересах третьих лиц».

Артикль 19 ценит приверженность обеспечению защиты источников. Однако мы отмечаем, что положения статьи 7 являются крайне неясными. Например, не ясно, должны ли журналисты принуждаться раскрывать информацию, которая может определить источники другими средствами помимо «их имен». Также не ясно, кто и при каких условиях определяет, что составляет собой «тайну». Мы также считаем проблематичным то, что данные положения противоречат традиционной презумпции того, что защита источников является правом журналистов, превращая ее в установленную законом обязанность не раскрывать информацию. Хотя вопрос не был рассмотрен международным судом, возможны серьезные проблемы, связанные с наложением обязанности по сохранению конфиденциальности источника на СМИ.

Артикль 19 отмечает, что защита источников рассматривается в ряде международных,<sup>30</sup> региональных<sup>31</sup> и национальных<sup>32</sup> норм. Данные стандарты предусматривают, что журналисты (согласно функциональному определению) имеют право не раскрывать источники своей информации, если только это не является необходимым для предотвращения тяжких или серьезных преступлений, таких как убийство, непредумышленное убийство, тяжких телесных повреждений, или с целью защиты лица, обвиненного в совершении тяжкого преступления. Другие альтернативные меры должны быть использованы до этого, а также необо-

---

<sup>30</sup> См., например, Артикль 19 Response to the Special Rapporteur Consultation on Protection of Journalists' Sources and Whistleblowers (Ответ специальному докладчику, в рамках консультаций по защите источников журналистской информации и информаторов), июль 2015 г.; Декларация специальных докладчиков 2008 г., 15 декабря 2008 г.; Рекомендация № R (2000) 7 Комитета министров, указ. соч.

<sup>31</sup> Declaration of Principles of Freedom of Expression (Декларация принципов в сфере свободы выражения мнений), принятая 27 июня 1981 г., OAU (OAE) Doc CAB/LEG/67/3 ред.5; вступившая в силу 21 октября 1986 г.; Итоговый документ Венской встречи 1986 г. представителей государств-участников Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе, 1986 г.; Inter-American Declaration of Principles of Freedom of Expression (Межамериканская декларация принципов свободы выражения мнений), октябрь 2000 г.

<sup>32</sup> На национальном уровне более 100 стран по всему миру обеспечили журналистам право на защиту их источников. См. полный международный обзор защиты источников, Privacy International, Silencing Sources: An International Survey of Protections and Threats to Journalist's Sources (Заставить замолчать источники информации: Международный обзор защиты и угроз источникам информации журналистов, 2007; Артикль 19, Amicus brief to the case of *Ed Moloney and Anthony McIntyre, Petitioners, vs United States* (Консультативное замечание по делу *Ed Moloney and Anthony McIntyre, Petitioners, vs United States*), 19 декабря 2012 г.

---

димо обеспечение справедливого и публичного рассмотрения независимым и непредвзятым судом, свидетельства журналиста, о чем источнике идет речь до того, как решение о раскрытии источника может быть принято.<sup>33</sup>

Узбекистану предпочтительно следовать в этой сфере общепринятой практике.

**Рекомендации:**

- Правило о защите конфиденциальности источников журналистской информации должно позиционироваться как право, а не обязательство. Оно должно применяться к любому лицу, на регулярной основе принимающему участие в профессиональном или периодическом распространении информации. Закон о СМИ должен обеспечить, чтобы любое ограничение конфиденциальности источников соответствовало международным стандартам в области свободы выражения мнений.

## Аккредитация журналистов

Статьи 11, 12 и 13 Закона затрагивают аккредитацию журналистов. Они предусматривают возможность аккредитации журналистов при государственном органе, либо другой организации или в иностранном государстве, также как иностранные журналисты могут быть аккредитованы в Узбекистане; и предусматривает права аккредитованных журналистов.<sup>34</sup> Закон также предусматривает прекращение аккредитации иностранного журналиста в Узбекистане «в случае нарушения им настоящего Закона, других актов законодательства», а также правил международных договоров, хотя такое решение может быть обжаловано в суде, Закон не предусматривает процедуру такого обжалования. Данные положения являются достаточно широкими и не предусматривают каких-либо ограничений для государственных органов в отношении отказа в аккредитации.

Артикль 19 отмечает, что согласно международному праву требования об аккредитации могут быть необходимы в силу ограниченных мест на мероприятии как таковом. В частности, КПЧ ООН отметил, что:

---

<sup>33</sup> См., например, Пояснительную записку к Рекомендации № R (2000) 7 Комитета министров Совета Европы государствам-членам относительно права журналистов не раскрывать свои источники информации, пп. 40, 41 и 48.

<sup>34</sup> Например, в статью 11 Закона были внесены поправки в апреле 2018 г. и она предусматривает, что аккредитованные журналисты имеют право посещать здания аккредитующего органа, присутствовать на открытых коллегиальных заседаниях и других публичных мероприятиях и запрашивать и получать у аккредитующего органа необходимые документы и делать их копии, и использовать полученные записи при подготовке материалов средств массовой информации.

---

**ее введение и применение должно быть необходимым и соразмерным с указанной целью, а не произвольным ... Устанавливаемые для системы аккредитации критерии должны быть конкретными, справедливыми и оправданными, а их применение должно быть прозрачным.<sup>35</sup>**

Сходные рекомендации были сделаны представителями международных организаций по вопросам свободы выражения мнений:

**Правила аккредитации для журналистов уместны только для получения ими права преимущественного доступа в какие-либо места и (или) на мероприятия; такие правила должны контролироваться независимым органом, и решения об аккредитации должны приниматься в рамках справедливого и прозрачного процесса на основании понятных и недискриминационных критериев, опубликованных заранее. Аккредитация ни при каких обстоятельствах не может быть отозвана только на основании содержания работы определенного журналиста.<sup>36</sup>**

Артикль 19 подчеркивает, что аккредитация не должна использоваться как разрешение на работу для журналистов, чтобы освещать деятельность государственных органов. Как таковые данные положения Закона должны содержать гарантии против произвольного отказа в аккредитации, и обеспечить, чтобы аккредитация была доступна для каждого, соответствующего функциональному определению понятия «журналист».

#### **Рекомендации:**

- Закон о СМИ должен обеспечить, чтобы аккредитация требовалась только в случаях ограниченного числа мест, когда все заинтересованные журналисты не могут посетить мероприятие или освещать деятельность определенного органа. Закон должен содержать гарантии защиты от произвольного отказа в аккредитации, например, четкие правила аккредитации. Контроль за аккредитацией должен осуществлять независимый орган, такой как союз журналистов. Должно быть также предусмотрено право опротестовать отказ в аккредитации в суде.

---

<sup>35</sup> ЕСПЧ ООН, *Gauthier vs Canada*, Comm. No. 633/1995, 7 апреля 1999 г., п. 13.6.

<sup>36</sup> Совместная декларация 2003 г., указ. соч. Также, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ отметил, что «часто встречающееся неверное понимание системы аккредитации — это то, что она обладает «разрешительной» функцией — разрешительной в том смысле, что правительство или другой регуляторный орган имеет право выдать, отказать или отозвать журналистскую аккредитацию. Применяя к аккредитации те же самые правила, что и к разрешению на работу, правительство осуществляет неуместный контроль над журналистами»; Специальный доклад: Аккредитация журналистов в районе ОБСЕ. Наблюдения и Рекомендации, 25 октября 2006 г.

---

## Ответственность за нарушения

Статья 14 Закона, не измененная поправками, внесенными в апреле 2018 г., предусматривает ответственность должностных лиц государственных органов, органов самоуправления граждан, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций за различные нарушения прав журналистов, включая цензуру, воспрепятствование профессиональной деятельности журналистов, оказание давления на журналистов, незаконное изъятие материалов и другие действия.

Положительно то, что государство желает создать систему защиты журналистов и ответственности государства и других организаций в данной области, но при этом положения статьи 14 не ясны. Отсутствует указание на то, что на практике представляет собой ответственность за нарушения. Можно предположить, что она предполагает полномасштабную и эффективную правовую систему, которая защищает всех в Узбекистан, а не только журналистов (соответствующих узкому определению), как предполагает данное положение. Государство несет обязанность действовать с целью создания благоприятной среды для свободы выражения мнений и эффективных средств правовой защиты.

### **Рекомендация:**

- Узбекистан должен также обеспечить, чтобы национальная судебная система была полностью независимой и обеспеченной адекватными ресурсами для защиты прав человека по всей стране. Ее представители должны иметь возможность интерпретировать все законодательство с учетом международных стандартов в сфере свободы выражения мнений и прав человека. Такие положения должны быть включены во внутреннее законодательство.

---

# Об организации АРТИКЛЬ 19

АРТИКЛЬ 19 выступает за разработку передовых стандартов в области свободы выражения мнений и свободы информации на международном и региональном уровне, а также их реализации в национальных правовых системах. Юридическая программа АРТИКЛЬ 19 подготовила ряд устанавливающих стандарты публикаций, в которых содержится обзор международного и сравнительного права, а также передовых практик в таких областях как законодательство о клевете, свобода выражения мнений и равенство, доступ к информации и регулирование вещания.

На основе этих публикаций и в целом юридических экспертных знаний АРТИКЛЬ 19 ежегодно публикует ряд правовых анализов, комментариев к законопроектам и действующим законам, касающимся права на свободу информации. Эта аналитическая работа ведется с 1998 г. с целью поддержки усилий по реформированию законодательства по всему миру и часто приводит к существенным улучшениям законопроектов или действующего законодательства. Все аналитические материалы доступны по адресу: <https://www.article19.org/law-and-policy/>.

Если у вас есть комментарии относительно данного документа, или вы хотите обратить внимание сотрудников Юридической программы АРТИКЛЬ 19 на какие-либо вопросы, вы можете связаться с нами по адресу [legal@article19.org](mailto:legal@article19.org).



## **DEFENDING FREEDOM OF EXPRESSION AND INFORMATION**

---

ARTICLE 19 Free Word Centre 60 Farringdon Road London EC1R 3GA

**T +44 20 7324 2500 F +44 20 7490 0566**

**E [info@article19.org](mailto:info@article19.org) W [www.article19.org](http://www.article19.org) Tw [@article19org](https://twitter.com/article19org) [facebook.com/article19org](https://facebook.com/article19org)**