

ARTICLE 19



Кыргызстан:  
Проект конституции угрожает свободе  
выражения мнения и свободе СМИ

2020



Данный проект  
финансируется  
Европейским Союзом



MEDIA  
DIALOGUE

Впервые опубликовано АРТИКЛЬ 19 в 2020 году

АРТИКЛЬ 19  
Центр свободы слова  
Фаррингтон роуд, 60  
Лондон, EC1R 3GA  
Великобритания  
[www.article19.org](http://www.article19.org)

A19/ECA/2021/015/Russian

АРТИКЛЬ 19 работает ради мира, в котором все люди смогут повсюду свободно выражать свое мнение и активно участвовать в общественной жизни, не опасаясь дискриминации. Мы делаем это, опираясь на две взаимосвязанные свободы, закладывающие основу всей нашей работы. Свобода слова – касается права каждого человека выражать и распространять мнения, идеи и информацию любыми средствами, а также не соглашаться с властями и задавать им вопросы. Свобода знать – касается права требовать и получать информацию от властей для обеспечения прозрачности, хорошего управления и устойчивого развития. Когда любая из этих свобод оказывается под угрозой из-за неспособности властей должным образом защитить их, АРТИКЛЬ 19 выступает единым фронтом: в судах, совместно с глобальными и региональными организациями и гражданским обществом, где бы мы ни находились.

О лицензии Creative Commons 3.0: данная работа предоставляется под лицензией Creative Commons «Атрибуция-Некоммерчески-СохранениеУсловий 3.0» (CC BY-NC-SA 3.0). Вы можете свободно копировать, распространять и демонстрировать эту работу, а также создавать производные работы при условии, что:

- 1) указано авторство АРТИКЛЬ 19;
- 2) данная работа не будет использована в коммерческих целях;
- 3) распространение любой работы, сделанной на основе этой, должно производиться под лицензией, идентичной данной.

Для получения доступа к полному тексту настоящей лицензии перейдите по ссылке: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/legalcode>



Данный проект  
финансируется  
Европейским Союзом



**MEDIA**  
DIALOGUE

Перевод данной публикации был подготовлен при финансовой поддержке Европейского Союза в рамках проекта Медиа Диалог. Содержание публикации является предметом ответственности АРТИКЛЬ 19 и не обязательно отражает точку зрения Европейского Союза.

# Кыргызстан: проект конституции угрожает свободе выражения мнения и свободе СМИ

**АРТИКЛЬ 19 призывает власти Кыргызстана воздержаться от принятия конституционных изменений, ущемляющих свободу выражения мнения и свободу СМИ. Предлагаемые изменения ускорят дальнейшее ухудшение ситуации со свободой выражения мнений и СМИ в Кыргызстане и создадут дополнительную основу для нападений на независимые СМИ как онлайн, так и офлайн. Следует остановить процесс конституционной реформы, легитимность которой широко подвергается сомнению.**

В последние месяцы Кыргызстан переживает политические потрясения. Результаты парламентских выборов, состоявшихся 4 октября, были аннулированы Центральной избирательной комиссией 21 октября по обвинениям в покупке голосов и злоупотреблении административными ресурсами, а новые выборы были назначены на 20 декабря 2020 года. Однако на следующий день парламент принял срочные поправки во всех трех чтениях в течение одного дня, отложив последующие парламентские выборы до лета 2021 года, сославшись на необходимость сначала внести поправки в конституцию. 17 ноября 2020 года бывший премьер-министр и и.о. президента Садыр Жапаров объявил о проекте поправок к Конституции. Он также призвал вернуться к «президентской системе управления», где больше полномочий будет сосредоточено в руках президента. Предложенные Жапаровым поправки к конституции могут быть вынесены на голосование на референдуме, который может состояться в тот же день, что и выборы президента, назначенные на 10 января 2021 года.

АРТИКЛЬ 19 серьезно обеспокоен предлагаемыми поправками, а также продолжающимся ухудшением ситуации со свободой выражения мнения в Кыргызстане. В частности, мы выделяем следующие ключевые вопросы.

## Проблемный процесс и угрозы легитимности управления

Процесс и основные решения по внесению поправок в Конституцию Кыргызстана уже подвергались резкой критике со стороны **местных** и **международных** экспертов как нелегитимные. Кроме того, Венецианская комиссия заявила, что «когда мандат парламента продлевается сверх конституционного срока из-за того, что выборы откладываются, парламент лишь уменьшает полномочия и не имеет легитимности для проведения конституционных реформ».

Артикль 19 считает, что легитимность процесса придает легитимность его результатам и, таким образом, является самой надежной гарантией социальной стабильности и устойчивого демократического развития. Очевидное отсутствие легитимности конституционного процесса подрывает легитимность любого последующего правительства и подрывает основу более широкого общественного консенсуса относительно основополагающих принципов правового, социального и экономического порядка в стране.

## Чрезмерные ограничения свободы выражения мнения на основании общественной морали

В явной попытке установить форму цензуры статья 23 проекта Конституции запрещает публикации (в том числе электронные) и общественные мероприятия, «противоречащие общепризнанным нравственным ценностям, традициям народов Кыргызстана, а также международным стандартам». Эта статья также предусматривает возможность ограничения или запрета на распространение в СМИ информации и материалов, которые могут нанести вред «нравственности и культуре» народа Кыргызстана.

Артикль 19 отмечает, что в соответствии со статьей 19(3) Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) свобода выражения мнений может быть ограничена только при соблюдении условий так называемого «трехчастного теста». Хотя защита общественной нравственности обычно является допустимым основанием для ограничений, любое ограничение должно быть установлено законом, среди прочего, сформулированным с достаточной точностью и необходимым в демократическом обществе. Кроме того, Комитет по правам человека, орган, которому поручено толковать МПГПП, заметил, что «концепция нравственности проистекает из многих социальных, философских и религиозных традиций; следовательно, ограничения <...> в целях защиты нравственности должны основываться на принципах, не вытекающих исключительно из одной традиции». Любые такие ограничения следует понимать в свете универсальности прав человека и принципа недискриминации.

Международное право в области прав человека не признает правомерной целью ограничения свободы выражения мнения защиту «традиций» или «культуры народа (народов)», если только они не могут рассматриваться как составные элементы «общественной морали» (и если они действительно подпадают под понятие «общественная мораль», то упоминание их в этом правовом положении излишне).

Таким образом, статья 23 нарушает эти стандарты. Это также противоречит статье 11 проекта конституции, которая утверждает, что гарантирует право средств массовой информации «свободно публиковать, выражать и отражать различные взгляды». Этот противоречивый подход с предоставлением прав одной рукой и их отбором другой является либо результатом плохой разработки законодательства, либо преднамеренной попыткой обеспечить избирательное и произвольное применение конституционных норм.

## Открытие пути для уголовной диффамации

Другим спорным шагом является отмена в проекте конституции действующих конституционных гарантий защиты от уголовного преследования за диффамацию (статья 33(5) Конституции). Это вызывает крайнюю озабоченность, поскольку положения об уголовной ответственности за диффамацию в более раннем законодательстве Кыргызстана использовались для преследования независимых журналистов и оказывали сдерживающее воздействие на свободу слова в стране.

В своей недавней оценке конституционных изменений [эксперты из Института Медиа Полиси](#) считают, что «чудесное» исчезновение защиты от уголовной диффамации может представлять собой попытку вернуться к прежней практике. Считается, что это упущение не было «случайным» и что те, кто настаивает на принятии проекта Конституции, позже будут пытаться привлечь журналистов к уголовной ответственности за диффамацию.

## Ограничения журналистской деятельности под предлогом защиты данных

Статья 28 направлена на защиту персональных данных. Однако она включает, в частности, запреты на «использование и распространение информации» о личной/частной жизни человека без его согласия, если иное не установлено законом. Расплывчатость этой формулировки проблематична для СМИ, работа которых часто включает распространение информации о личной/частной жизни политиков или других публичных лиц в общественных интересах (например, это может помочь доказать наличие конфликта интересов, случаев мошенничества или коррупции).

## Ограничения «языка вражды»

Статья 32(4) проекта Конституции, направленная на запрет определенных видов «языка вражды», включая подстрекательство, напоминает формулировку статьи 20(2) МПГПП. Однако, помимо запрещения пропаганды национальной, этнической, расовой или религиозной ненависти она также запрещает пропаганду «гендерного и иного социального превосходства».

Артикль 19 отмечает, что понятие «социальное превосходство» является исключительно широким и двусмысленным и выходит за рамки допустимых ограничений свободы выражения мнения. Мы также обеспокоены тем, что предлагаемый запрет

«пропаганды гендерного превосходства» будет неправомерно использован для нападков на антидискриминационные проекты и инициативы, а также для уничтожения публикаций в СМИ, пропагандирующих гендерное равенство и/или права ЛГБТКИ.

## Ограничения свободы СМИ

Статья 29 разрешает в исключительных случаях (такие исключения должны быть дополнительно предписаны законом) проводить обыски частного жилья, имущества и личных вещей без судебного решения/одобрения. Хотя такие действия правоохранительных органов могут быть дополнительно оценены судами с точки зрения их законности и обоснованности, это положение потенциально может облегчить преследование диссидентов и/или журналистов и СМИ со стороны властей.

## Угрозы системе сдержек и противовесов и правовая неопределенность

Предлагаемый проект конституции искажает систему сдержек и противовесов как базовый принцип демократического управления и наделяет президента исключительно широкими полномочиями. Возникающий в результате дисбаланс между тремя ветвями власти делает всю систему управления хрупкой и открытой для постепенной узурпации. Стоит отметить, что растущая консолидация власти делает любое государство склонным к конфликтам, где регулярная и мирная смена государственной власти становится все менее и менее возможной.

Артикль 19 также обеспокоен правовой неопределенностью, создаваемой переходными положениями конституционных поправок. В частности, эти положения предписывают, что при отсутствии необходимых законов для обеспечения выполнения положений измененной Конституции президент может принимать соответствующие временные указы, которые будут иметь силу закона до тех пор, пока необходимые законы не будут надлежащим образом приняты парламентом. Переходные положения также позволяют президенту формировать правительство по своему выбору до тех пор, пока оно не будет сформировано в соответствии с Конституцией. Таким образом, в период между возможным принятием новой Конституции и выборами нового парламента большая часть государственной власти будет консолидирована в руках президента, а правовая база страны будет зависеть от его/ее произвольной воли.

Кроме того, проект текста Конституции устанавливает пятилетний срок полномочий президента, однако президент, который будет избран в январе 2021 года, будет находиться у власти в течение 6 лет.

## Рекомендации АРТИКЛЬ 19

Принимая во внимание вышеизложенное и в свете применимых международных стандартов и передовой практики, АРТИКЛЬ 19 призывает власти Кыргызстана:

- Остановить процесс внесения поправок в Конституцию, поскольку он нарушает основные материально-правовые и процедурные нормы надлежащего управления;
- Принять все необходимые меры для восстановления легитимности государственного управления и защиты демократической системы сдержек и противовесов, а с этой целью вести конструктивный диалог с гражданским обществом, СМИ, научными кругами, малым и средним бизнесом;
- Как можно скорее запланировать и организовать парламентские выборы;
- Воздерживаться от внесения в проект Конституции или в любой другой закон положений, ущемляющих свободу выражения мнения и свободу СМИ в стране.

## Об АРТИКЛЬ 19

АРТИКЛЬ 19: Глобальная кампания за свободное выражение мнения (АРТИКЛЬ 19) – это независимая правозащитная организация, которая работает по всему миру, чтобы защищать и продвигать права на свободу выражения мнения и информации. Своим названием и мандатом она обязана статье 19 Всеобщей декларации прав человека, гарантирующей право на свободу выражения мнения.

АРТИКЛЬ 19 подготовил ряд нормативных и информационных документов, основанных на международном и сравнительном праве, а также на передовой практике по вопросам, связанным с правом на свободу выражения мнения. АРТИКЛЬ 19 также исследует роль международных органов по установлению технических стандартов Интернета и органов управления Интернетом в аспектах защиты и продвижения свободы слова.

Если вы хотите обсудить данный информационный документ более подробно или если у вас есть вопрос, на который вы хотите обратить внимание АРТИКЛЬ 19, вы можете связаться с нами по электронной почте [info@article19.org](mailto:info@article19.org)





**article19.org**