

ARTICLE 19



Кыргызстан: Законопроект о противодействии терроризму

2020



Данный проект
финансируется
Европейским Союзом



MEDIA
DIALOGUE

АРТИКЛЬ 19
Центр свободы слова
Фаррингтон роуд, 60
Лондон, EC1R 3GA
Великобритания

T: +44 20 7324 2500
F: +44 20 7490 0566
E: info@article19.org
W: www.article19.org
Tw: [@article19org](https://twitter.com/article19org)
Fb: facebook.com/article19org

A19/ECA/2021/016/Russian

© АРТИКЛЬ 19, 2020

АРТИКЛЬ 19 выражает признательность Институту Медиа Полиси за замечания по предыдущим проектам данной публикации.

Данная публикация предоставляется под лицензией Creative Commons «Атрибуция-Некоммерчески- СохранениеУсловий 3.0» (CC BY-NC-SA 3.0). Вы можете свободно копировать ее, распространять и демонстрировать, 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>

АРТИКЛЬ 19 будет признателен за получение копии любых материалов, в которых будет использована содержащаяся в данном документе информация. ется информация из данного отчета.



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.

Резюме

В июне 2020 года АРТИКЛЬ 19 проанализировал проект поправок к Закону «О противодействии терроризму» Кыргызстана (далее – Законопроект). Мы пришли к выводу, что Законопроект требует весьма значительного пересмотра для приведения его в соответствие международным обязательствам Кыргызстана в области свободы выражения мнений.

Анализ АРТИКЛЬ 19 показывает, что Законопроект существенно ограничивает свободу выражения мнений несколькими способами. В частности:

- Он содержит расплывчатый и чрезмерный запрет на некоторые категории высказываний, включая информацию, охватывающую важные аспекты антитеррористических операций, такие как задействованные сотрудники правоохранительных органов, а также применяемые приемы и тактики;
- Он налагает ряд ограничений на СМИ, которые могут помешать важнейшим методам работы журналистов, включая конфиденциальность источников;
- Он содержит общие ограничения на доступ к большому количеству важной информации, связанной с антитеррористическими операциями, при этом наделяя государственные органы, осуществляющие противодействие терроризму, неограниченными дискреционными полномочиями в определении того, какая часть оставшейся информации должна быть раскрыта общественности.

Эти ограничения не соответствуют требованиям необходимости и соразмерности согласно статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП). Их совокупный эффект еще более серьезен, поскольку он сводится к полной отмене свободы выражения мнения в сфере противодействия терроризму. Это делает практически невозможным значимое осуществление права на свободу выражения мнений по вопросам, связанным с терроризмом, и, в частности, возможность средств массовой информации действовать в качестве общественного наблюдателя в области, имеющей столь очевидную и глубокую общественную важность.

АРТИКЛЬ 19 рекомендует существенно пересмотреть Законопроект с целью отстаивания свободы выражения мнений, независимости СМИ и прозрачности как ключевых ценностей и принципов, лежащих в основе всей антитеррористической деятельности.

Основные рекомендации:

- Следует ограничивать только высказывания, представляющие собой подстрекательство к актам терроризма. «Подстрекательство» должно иметь четкое и узкое определение, и оно должно включать в себя элемент умысла со стороны говорящего повлечь акт терроризма, а также объективно суще-

ствующую значительную вероятность того, что высказывание может привести к актам терроризма. Не менее важно, чтобы действия/деятельность, подстрекательство к которым запрещено, были четко определены и полностью согласованы по своим формулировкам с преступлениями террористического характера, предусмотренными Уголовным кодексом;

- Другие запрещенные категории высказываний, такие как «оправдание», «обоснование» терроризма или «пропаганда терроризма», должны быть полностью исключены из Законопроекта;
- Все иные ограничения в отношении того, информация какого типа может распространяться средствами массовой информации или другими третьими сторонами, содержащиеся в статьях 13 и 29 Законопроекта, также должны быть сняты;
- Следует в полной мере поддерживать журналистскую независимость и защиту журналистских источников. Все исключения из этих принципов в контексте борьбы с терроризмом должны быть полностью отменены, включая сформулированные в статье 13;
- Максимальная прозрачность при проведении антитеррористической деятельности и максимальное раскрытие информации должны быть четко определены как стандартный подход к информированию общественности об актах терроризма и мерах, принимаемых в ответ на них. Любые исключения из этого правила должны быть строго необходимыми и соразмерными в соответствии с трехчастным тестом, установленным статьей 19(3) МПГПП. Все общие ограничения на раскрытие информации следует полностью исключить из Законопроекта. И наоборот, Законопроект должен предусматривать категории информации, подлежащей обязательному раскрытию;
- Журналисты и СМИ не должны нести ответственность за публикацию секретной информации. Закон также должен защищать информаторов, ответственных за утечку секретной информации, если эта информация имеет общественное значение (например, раскрытие серьезных нарушений прав человека, совершенных в ходе антитеррористических операций).

Содержание

Введение	6
Международные стандарты в области свободы выражения мнения в контексте противодействия терроризму	8
Право на свободу выражения мнения	8
Запрещение подстрекательства к дискриминации, вражде или насилию	9
Право на свободу выражения мнения и терроризм/противодействие терроризму	9
Анализ Законопроекта	12
Публичные призывы к терроризму и оправдание терроризма	12
Рекомендации	13
«Террористические материалы»	13
Рекомендации	14
Освещение актов терроризма	15
Информирование об актах терроризма	15
Обязательства сотрудников СМИ, освещающих террористическую деятельность	17
Интервьюирование террористов	17
Рекомендации	19
Защита журналистских источников и информации	19
Рекомендации	20
Прозрачность и доступ к информации	20
Рекомендации	23
Об АРТИКЛЬ 19	24
Примечания	25

Введение

Данный анализ был подготовлен АРТИКЛЬ 19 в качестве своего вклада в общественное обсуждение с заинтересованными сторонами, в настоящее время проводящееся Правительством Кыргызстана по проекту поправок к Закону «О противодействии терроризму» (далее – Законопроект). Законопроект был разработан Национальным комитетом государственной безопасности, как утверждается, «для обеспечения гармонизации нормативных правовых актов республики в сфере противодействия терроризму». Он был вынесен на общественное обсуждение в конце марта, вскоре после того, как в стране было объявлено чрезвычайное положение из-за пандемии Covid-19.

Мы пришли к выводу, что Законопроект требует весьма значительного пересмотра для приведения в соответствие международным обязательствам Кыргызстана по свободе выражения мнения, поскольку он равносителен полной отмене свободы выражения мнения в сфере борьбы с терроризмом. Ограничения, которые он устанавливает для информации и высказываний, настолько узки, что практически любые критические взгляды, расходящиеся с официальной версией, или любая информация, выходящая за рамки разрешенной государством в сфере борьбы с терроризмом, могут быть легко истолкованы как противоречащие закону и подвергнуты санкциям. Это делает практически невозможным значимое осуществление права на свободу выражения мнений по вопросам, связанным с терроризмом, и, в частности, возможность средств массовой информации действовать в качестве общественного наблюдателя в области, имеющей столь очевидную и глубокую общественную важность.

АРТИКЛЬ 19 подчеркивает абсолютную необходимость того, чтобы все меры государственного реагирования на терроризм – от общей политики до проведения конкретных антитеррористических операций – подвергались тщательной независимой проверке со стороны средств массовой информации, гражданского общества и общественности в целом. Свобода выражения мнения является не только краеугольным камнем свободного демократического общества, но и средством реализации других прав человека и необходимым условием реализации принципов прозрачности и подотчетности. Следовательно, основополагающий тезис Законопроекта о коллизии свободы выражения мнения с обязательством государства защищать жизнь и безопасность своих граждан является как ложным, так и контрпродуктивным для эффективной и согласующейся с правами человека политики и практики по борьбе с терроризмом.

Настоящий анализ ограничивается рассматриваемым Законопроектом. Однако мы отмечаем, что многие из проблемных ограничений высказываний уже существуют в действующем Законе о противодействии терроризму и других законодательных актах, включая Уголовный кодекс. Хотя в анализе отдельно не рассматривается какое-либо действующее законодательство, очевидно, что наши выводы и рекомендации в равной степени применимы и к нему там, где обсуждаемые ниже положения Законопроекта частично совпадают с действующими. В определенной мере данный Законопроект – это шаг назад, поскольку он стремится расширить существующий

объем запрещенных высказываний путем введения более широкого и двусмысленного определения террористической деятельности и дополнительных ограничений для СМИ. При этом лишь отозвать Законопроект недостаточно, поскольку это не решит серьезных проблем с существующим законодательством.

АРТИКЛЬ 19 призывает правительство подвергнуть Законопроект тщательной и всесторонней оценке воздействия на права человека до его окончательной доработки. Мы надеемся, что наш анализ поможет в решении этой задачи, подчеркнув потенциальные негативные последствия текущей версии Законопроекта для свободы выражения мнений. Мы также призываем правительство использовать эту возможность для улучшения действующей законодательной базы, чтобы привести ее в соответствие с международными обязательствами Кыргызстана в области свободы выражения мнений.

Международные стандарты в области свободы выражения мнения в контексте противодействия терроризму

Право на свободу выражения мнения

Право на свободу выражения мнений защищено рядом международных соглашений по правам человека, которые являются обязательными для государств, в том числе для Кыргызстана, в частности статьей 19 **Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ)**¹ и статьей 19 **Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП)**.²

Его сфера была авторитетно истолкована Комитетом ООН по правам человека в Заключении общего порядка №34. В частности, Комитет пояснил, что:

В соответствии с пунктом 2 [статьи 19] государства-участники обязаны гарантировать право на свободу выражения мнений, в том числе право искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи независимо от государственных границ. Это право включает в себя передачу и получение сообщений, содержащих всякого рода идеи и мнения, которые могут быть переданы другим лицам в соответствии с положениями пункта 3 статьи 19 и статьи 20. К ним относятся политические выступления, комментарии на личные или политические темы, сбор сведений, обсуждение вопросов прав человека, журналистская деятельность, культурное и художественное выражение, преподавание, а также религиозные выступления.³

Однако право на свободу выражения мнения не является абсолютным. Узко сформулированные ограничения могут налагаться на ограниченном количестве оснований и в случае их соответствия требованиям, предусмотренным так называемым трехчастным тестом. В частности, ограничения должны:

- **Быть предусмотренными законом:** все законодательство должно быть сформулировано с достаточной точностью, чтобы люди могли соответствующим образом регулировать свое поведение. Двусмысленные или чрезмерно широкие ограничения свободы выражения мнений, не позволяющие разъяснить их точный объем, недопустимы;
- **Преследовать правомерную цель:** исчерпывающий перечень таких целей включает уважение прав или репутации других, защиту национальной безопасности или общественного порядка, а также охрану общественного здоровья или нравственности; и

- **Быть необходимыми и соразмерными преследуемой цели:** в ограничении должна быть острая социальная потребность. Сторона, применяющая ограничение, должна показать прямую и непосредственную связь между высказыванием и защищаемым интересом. Требование соразмерности также означает, что ограничение на свободу выражения мнения не должно быть чрезмерным и при этом оно целесообразно для выполнения своей защитной функции. Необходимо показать, что ограничение носит конкретный и индивидуальный характер для достижения необходимого результата и не является более ограничительным, чем другие меры, способные достичь тех же результатов – в противном случае следует предпочесть наименее ограничительную меру.

Запрещение подстрекательства к дискриминации, вражде или насилию

Также важно отметить, что статья 20(2) МПГПП предусматривает, что любая пропаганда национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющая собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должна быть запрещена законом. В то же время подстрекательство к насилию – есть нечто большее, чем просто выражение взглядов, которые люди не одобряют или считают оскорбительными.⁴ Это высказывание, побуждающее или подталкивающее других людей к насилию посредством жестко дискриминационной риторики.

На международном уровне ООН разработала Рабатский план действий – межрегиональный многосторонний процесс с участием органов ООН по правам человека, НПО и научных кругов, который дает наиболее точное определение закона о подстрекательстве в соответствии со статьей 20(2) МПГПП.⁵

Право на свободу выражения мнения и терроризм/противодействие терроризму

Защита свободы выражения мнения в контексте борьбы с терроризмом является предметом серьезных дискуссий в течение нескольких лет. Вполне понятно, что свобода выражения мнений может быть ограничена в целях защиты общественного порядка и национальной безопасности, и признано, что государство обязано защищать свой народ от террористических угроз. Однако законы о противодействии/борьбе с терроризмом вызывают действия исполнительной власти, серьезно ограничивающие права человека, зачастую с ограниченным судебным надзором. В принципе они должны использоваться только в обстоятельствах, когда осуществление этих полномочий действительно «необходимо». Законы должны иметь узкую формулировку и быть соразмерными преследуемой законной цели – защите национальной безопасности.

Общеизвестно, что свобода выражения мнения должна полностью соблюдаться в контексте борьбы с терроризмом наряду с другими правами человека. Например, резолюция 1456 (2003) Совета Безопасности ООН утверждает:

Государства должны обеспечить, чтобы любые меры, принимаемые в целях борьбы с терроризмом, соответствовали всем их обязательствам по международному праву, и им следует принять такие меры в соответствии с международным правом, в частности в области прав человека, беженского права и гуманитарного права.⁶

Комиссия ООН по правам человека также напоминает, что государства должны «воздерживаться от использования борьбы с терроризмом в качестве предлога для ограничения права на свободу мнений и их свободное выражение способами, которые противоречат их обязательствам по международному праву».⁷

Кроме того, в Замечании общего порядка №34 Комитет по правам человека четко указывает, что:

46. Государствам-участникам следует обеспечивать совместимость антитеррористических мер с пунктом 3. Такие правонарушения как «поощрение терроризма» и «экстремистская деятельность», а также правонарушения «восхваления», «прославления» или оправдания» терроризма должны иметь четкие определения для гарантии того, что их применение не ведет к неуместному или несоразмерному вмешательству в осуществление права на свободное выражение мнений. Кроме того, следует избегать чрезмерных ограничений на доступ к информации. СМИ играют ключевую роль при предоставлении населению информации о террористических действиях, поэтому нельзя допускать неправомерного ограничения их работы. В связи с этим журналисты не должны подвергаться наказаниям за то, что они законно выполняют свои функции.

Более того, **Йоханнесбургские принципы «Национальная безопасность, свобода выражения мнения и доступ к информации»⁸** (Йоханнесбургские принципы) – набор международных стандартов, разработанных АРТИКЛЬ 19 и международными экспертами по вопросам свободы выражения мнений – поучительны в отношении ограничений свободы выражения мнений, направленных на защиту национальной безопасности. Принцип 2 Йоханнесбургских принципов гласит, что ограничение, вводимое для защиты интересов национальной безопасности, не является легитимным, если его истинной целью и доказуемым результатом не является защита существования страны или ее территориальной целостности от применения или угрозы применения силы, или же возможности страны противостоять применению или угрозе применения силы. Ограничение не может быть предлогом для защиты репутации правительства и недопущения огласки его неправомерных действий, сокрытия информации о функционировании государственных учреждений или навязывания определенной идеологии.

Принцип 15 гласит, что никто не может быть наказан под предлогом защиты национальной безопасности за раскрытие информации, если:

- это раскрытие не наносит действительного ущерба и, по всей вероятности, не может причинить ущерб законным интересам национальной безопасности; или

- общественный интерес к получению этой информации перевешивает ущерб от ее раскрытия.

Кроме того, **Международные принципы национальной безопасности и права на информацию**⁹ (Принципы Тсване) также подробно рассматривают типы ограничений, которые могут быть наложены на доступ к информации. Принципы Тсване были разработаны рядом организаций гражданского общества и научных центров при участии экспертов из более чем 70 стран и с тех пор были одобрены Специальным докладчиком ООН по вопросам свободы выражения мнений.¹⁰

Анализ Законопроекта

Публичные призывы к терроризму и оправдание терроризма

Законопроект запрещает «публичные призывы к осуществлению террористической деятельности и публичное оправдание терроризма» (статьи 5 и 15). Такой запрет уже есть в статье 242 УК. Однако это не означает, что Законопроект просто воспроизводит существующее положение уголовного законодательства. Хотя термин «террористическая деятельность» упоминается в Уголовном кодексе, там он не имеет определения. Вместо этого определение содержится в действующем Законе о противодействии террористической деятельности.

Законопроект в существенной мере пересматривает это определение, в частности, путем расширения сферы «террористической деятельности», чтобы включить «иные формы содействия организациям, деятельность которых признана террористической», а также «совершение иных преступлений в террористических целях». Обтекаемая формулировка этой новой категории «террористической деятельности» не соответствует преступлениям явно террористического характера и в настоящее время включенным в Уголовный кодекс. Даже если предположить, что «содействие террористическим организациям» относится к «содействию террористической деятельности», содержащемуся в статье 241 действующего Уголовного кодекса, второй элемент, то есть «совершение иных преступлений в террористических целях», по своей сути является расплывчатым и открытым для трактовки, что, по всей видимости, позволяет квалифицировать любое преступление как форму террористической деятельности, независимо от того, квалифицируется ли оно как преступление террористического характера.

Следовательно, неопределенность, заложенная в **новое определение «террористической деятельности»**, делает запрет «публичных призывов» к террористической деятельности столь же расплывчатым и чрезмерно широким. Кроме того, остается неясным, является ли понятие «публичный призыв» синонимом «подстрекательства» в значении статьи 20(2) МПГПП (или все же в значении «подстрекательства» согласно уголовному праву Кыргызстана). В частности, неясно, требуется ли наличие объективного риска совершения действий, к которым «публично призывают», в действительности.

Еще большее беспокойство вызывает запрет **«публичного оправдания терроризма»**. Это по своей сути расплывчатая категория, априори несовместимая со статьями 19 и 20(2) МПГПП. «Оправдание терроризма» и другие подобные преступления, связанные с высказываниями, подвергались неоднократной и однозначной критике со стороны международных правозащитных органов¹¹ и экспертов.¹² Как Специальный докладчик по вопросам борьбы с терроризмом и прав человека указала в своем недавнем докладе, проблема криминализации «оправдания терроризма» заключается в том, что «ответственность основана на содержании высказывания, а не на намерении говорящего или фактических последствиях высказывания».¹³

Рекомендации:

- Чтобы Законопроект (и действующее законодательство о противодействии терроризму) соответствовал международным стандартам в области прав человека, запрещенные высказывания должны ограничиваться подстрекательством к террористической деятельности;
- «Подстрекательство» к терроризму в вышеуказанном контексте следует понимать как требующее от говорящего намерения как передать сообщение, так и подстрекать к совершению акта терроризма. Оно также должно предусматривать наличие фактического риска того, что высказывание повлечет акт терроризма;
- Необходимо дать четкое и точное определение «террористической деятельности», которое будет охватывать только преступные действия, носящие действительно террористический характер. В связи с этим мы рекомендуем исключить преступление, определенное как «оправдание терроризма», из Законопроекта, а также из существующих в настоящее время законов, в то время как определение «террористической деятельности» в Законопроекте должно быть приведено в полное соответствие с преступлениями террористического характера, включенными в Уголовный кодекс.

«Террористические материалы»

Законопроект еще больше ограничивает выражение мнений, вводя запрет на так называемые «террористические материалы».

Согласно статье 5, «террористические материалы» – это «любые информационные материалы о способах и средствах совершения акта терроризма», а также материалы, содержащие «призывы к террористической деятельности либо обосновывающие или оправдывающие необходимость такой деятельности». Хотя в Законопроекте не рассматриваются последствия распространения «террористических материалов» для отдельных лиц или средств массовой информации, можно предположить, что «террористические материалы» подпадут под уже существующую категорию «экстремистских материалов» и, следовательно, приведут к тем же санкциям, что и последние, а именно: к уголовной ответственности для лиц, причастных к изготовлению и распространению экстремистских материалов, по статье 315 Уголовного кодекса и прекращению деятельности СМИ, ответственных за публикацию экстремистских материалов в соответствии со статьей 11 Закона о противодействии экстремистской деятельности.

Артикль 19 считает, что объем высказываний, запрещенных под формулировкой «террористический материал», шире, чем «публичные призывы» к террористической деятельности и «оправдание терроризма», о которых говорилось выше. Таким образом, сюда также входит и контент, «обосновывающий» акты терроризма. Несмотря на присущую этому термину расплывчатость, очевидно, что он не является синонимом «оправдания» хотя бы потому, что определение террористического материала относится как к обоснованию, так и к оправданию. Термин «обоснование» является

достаточно расплывчатым и широким для охвата материалов, которые, например, направлены на изучение коренных причин терроризма или факторов, способствующих росту его масштабов, даже когда они не могут рассматриваться как попустительствующие терроризму в каком бы то ни было смысле. Подобно оправданию терроризма этот термин слишком расплывчат, чтобы соответствовать требованиям законности и соразмерности согласно статье 19(3) МПГПП.

Контент, запрещенный под этой формулировкой, также включает информацию о «способах и средствах совершения актов терроризма». Хотя понятно, почему государство может стремиться ограничить доступ к информации, которая может быть использована в качестве практической помощи для тех, кто планирует совершить акты терроризма (например, инструкции по созданию взрывного устройства), общий запрет Законопроекта является слишком широким для этой цели. Он не требует учитывать намерения, лежащего в основе публикации такой информации, или уровня ее детализации (т.е. достаточно ли она подробна, чтобы представлять практическую ценность для потенциальных террористов). Следовательно, он может охватывать широкий диапазон высказываний, которые не представляют никакой вероятной опасности, но по-прежнему имеют общественное значение. Примеры законных высказываний, которые потенциально могут подпадать под этот запрет, включают исследования террористических методов и эффективных политик и мер по их нейтрализации, исследования потенциальных уязвимостей безопасности, художественные произведения, посвященные теме терроризма, освещение террористических атак в СМИ, включая представление информации о «способах», использованных преступниками и т.д.

Артикль 19 исходит из того, что даже если составители не намерены объявить вне закона подобные формы законного выражения мнения, ограничение сформулировано настолько широко, что окажет значительное сдерживающее воздействие на общественный дискурс по вопросам, связанным с терроризмом, и легко может быть неправомерно использовано властями для наказания СМИ или отдельных лиц за выражение критических взглядов на политику и методы борьбы с терроризмом.

Рекомендации:

- Артикль 19 рекомендует отказаться от использования понятия «террористические материалы» в качестве средства введения дополнительных (новых) ограничений на свободу выражения мнений.

Освещение актов терроризма

Информирование об актах терроризма

В дополнение к общим ограничениям высказываний, о которых говорилось выше, Законопроект устанавливает строгие ограничения на распространение информации о конкретных кризисных ситуациях, связанных с терроризмом:

- **Статья 29** предусматривает, что на протяжении антитеррористической операции форма и объемы информирования общественности об акте терроризма определяются представителями власти, ответственными за операцию;
- В пункте 2 статьи 29 перечислены категории информации, не разрешенной к публичному распространению. Они включают информацию:
 - способную затруднить проведение антитеррористической операции и создать угрозу жизни и здоровью людей, оказавшихся в зоне проведения антитеррористической операции или находящихся за пределами указанной зоны;
 - о лицах, участвующих в антитеррористической операции, а также о лицах, оказывающих содействие в проведении указанной операции;
 - раскрывающую специальные технические приемы и тактику проведения антитеррористической операции; а также
 - служащую пропаганде или оправданию терроризма.

Артикль 19 отмечает, что предполагаемая область применения статьи 29 не совсем ясна. По крайней мере, в разрезе представителей власти, проводящих антитеррористическую операцию. Столь узкое толкование порождает ряд проблем, связанных с доступом к информации и прозрачностью (которые обсуждаются ниже). Однако расплывчатая формулировка позволяет предположить, что статья 29 – и особенно ее вторая часть – могут также применяться к СМИ и другим третьим сторонам.

Вне зависимости от фактических намерений составителей опыт показывает, что столь широкое толкование, весьма вероятно, будет применяться и на практике. Следовательно, если статья 29 предназначена исключительно для регулирования раскрытия информации властями, это следует четко прописать в ее формулировке. Однако, если ее в равной мере предполагается применять к распространению информации о разворачивающихся террористических атаках средствами массовой информации или другими третьими лицами, мы должны подчеркнуть, что такие ограничения будут чрезмерными, неоправданными и, в конечном итоге, несовместимыми с международными стандартами в области свободы выражения мнений.

Артикль 19 не станет отрицать, что могут существовать законные оперативные причины для временного ограничения определенной информации, относящейся к

текущей антитеррористической операции, с целью защиты безопасности сотрудников правоохранительных органов, заложников или других лиц. Однако власти располагают достаточными средствами для достижения такого ограничения путем контроля за потоком информации со своей стороны, то есть определяя, какой объем информации о текущей кризисной ситуации они раскрывают до и во время операции и/или временно ограничивая физический доступ к зоне ее проведения. В целях уважения права общественности на получение информации по столь важному вопросу и обеспечения надлежащей ответственности властей за любые неудачи или нарушения прав в ходе их антитеррористических действий средства массовой информации должны иметь возможность сохранять за собой свободу сообщать о разворачивании террористической атаки в максимально возможной степени и независимым образом, включая свободу получения информации по независимым каналам.

Этот момент неоднократно подтверждался четырьмя держателями международных мандатов по вопросам свободы выражения мнений. В Совместной декларации 2008 года они подчеркнули, что:

Роль СМИ как ключевого средства реализации свободы выражения мнений и формирования общественности должна уважаться в законах о противодействии терроризму и экстремизму. Общественность имеет право знать о совершении актов терроризма или попытках их совершения, и средства массовой информации не должны подвергаться наказанию за предоставление такой информации.¹⁴

В Совместной декларации 2016 года было также подтверждено, что:

Государства не должны ограничивать освещение актов, угроз или пропаганды терроризма и других насильственных действий за исключением случаев, когда само освещение преследует цель подстрекательства к грядущему насилию, с большой долей вероятности представляет собой подстрекательство к такому насилию или когда налицо прямая и непосредственная связь между освещением и вероятностью совершения или совершением таких насильственных действий.¹⁵

Следовательно, статья 29 Законопроекта должна быть ограничена исключительно регулированием раскрытия информации государственными органами (с учетом изменений, необходимых для приведения ее в соответствие с правом на доступ к информации, обсуждаемым ниже). Это не означает, что средства массовой информации не должны придерживаться профессиональных/этических стандартов при освещении актов терроризма. Однако эти стандарты должны подлежать саморегулированию. Например, Декларация Совета Европы о свободе выражения мнений и информации в средствах массовой информации в контексте борьбы с терроризмом:

...предлагает средствам массовой информации и журналистам [...] принять меры саморегулирования там, где они отсутствуют, или адаптировать существующие меры, с тем чтобы они могли эффективно реагировать на этические проблемы, возникающие в связи с освещением терроризма в средствах массовой информации, и реализовывать таковые меры.¹⁶

Среди обязательств средств массовой информации, которые в связи с этим должны быть рассмотрены, Декларация включает:

«Воздержание от создания угрозы безопасности людей и проведения антитеррористических операций или судебного расследования актов терроризма посредством распространения информации» и «уважение достоинства, безопасности и анонимности жертв актов терроризма и их семей, а также их права на уважение частной жизни».¹⁷

Обязательства сотрудников СМИ, освещающих террористическую деятельность

Кроме того, в **статье 13** говорится, что сотрудники СМИ, участвующие в освещении террористической деятельности, «обязаны учитывать, что право людей на жизнь и безопасность первично по отношению к праву на свободу доступа к информации и ее распространению». Эти положения выходят далеко за рамки узко определенных ограничений, требуемых в рамках трехчастного теста. Он продвигает два тезиса, которые подтверждают другие положения Законопроекта, касающиеся выступлений:

- Любые меры, ограничивающие свободу выражения мнений во имя защиты жизни и/или физической и психической неприкосновенности человека, автоматически признаются оправданными; и
- Любые меры, предпринимаемые государством для борьбы с терроризмом, должны автоматически рассматриваться как защита/укрепление безопасности и права на жизнь.

Артикль 19 отмечает, что оба этих тезиса ложны. Опыт показывает, что серьезные нарушения права на жизнь и других прав человека часто совершаются службами безопасности и другими государственными органами в контексте борьбы с терроризмом. В частности, нередки случаи чрезмерного применения смертоносной силы в ходе антитеррористических операций, что приводит не только к неоправданным человеческим жертвам среди лиц, непосредственно подпадающих под определение «террористов», но также среди жертв терроризма или невинных прохожих. Обязательство государства защищать право на жизнь и другие права человека также нарушается, когда его антитеррористическая политика и практика ненадлежащи или даже контрпродуктивны. Например, политика, кажущаяся жесткой и бескомпромиссной в отношении терроризма и его причин, может фактически привести к отчуждению и радикализации меньшинств, что, в свою очередь, приведет к всплеску смертоносной террористической деятельности.

Интервьюирование террористов

Далее **пункт 4 статьи 13** запрещает сотрудникам СМИ «брать у террористов интервью по своей инициативе» и «распространять информацию о заложниках, их родственниках и близких лицах».

Неясно, предполагается ли, что эти ограничения будут действовать только во время разворачивающейся кризисной ситуации террористического характера или же они носят более общий характер и будут применяться в любое время. Очевидно, последнее толкование делает их еще более интрузивными и затрудняет их обоснование по любому из оснований, предусмотренных в статье 19(3) МПГПП. Таким образом, общее ограничение на интервьюирование «террористов» серьезно ограничит способность СМИ независимо освещать связанные с терроризмом темы, даже если допустить, что «террорист» является легко идентифицируемой и предсказуемой категорией.

Однако АРТИКЛЬ 19 отмечает, что это допущение невозможно. Согласно статье 5 Законопроекта, террорист – это «физическое лицо, участвующее в осуществлении террористической деятельности в любой форме». Учитывая столь широкое определение, это создаст значительные и непропорциональные ограничения на способность СМИ взаимодействовать с лицами, способными предоставить ценную информацию о террористической деятельности или образе мышления причастных к терроризму, из опасений, что такие лица могут быть потенциально идентифицированы как «террористы». Даже в случаях, когда относительно ясно, что лицо действительно признано «террористом» (например, членом запрещенной террористической организации), из этого автоматически не следует, что средствам массовой информации необходимо запретить брать у него интервью. Как указано в принципе 8 Йоханнесбургских принципов, высказывание «не должно предотвращаться или наказываться только потому, что оно распространяет информацию, опубликованную организацией или об организации, объявленной правительством угрожающей интересам национальной безопасности или иным интересам, тесно связанным с национальной безопасностью».

Хотя могут существовать законные опасения по поводу обеспечения безопасности заложников и их права на неприкосновенность частной жизни (что будет более актуальным во время разворачивающейся кризисной ситуации террористического характера, но значительно менее актуальным, когда она разрешится), общее ограничение на распространение *любой* информации о заложниках и членах их семей явно несоразмерно и не может быть оправдано ни соображениями национальной безопасности, ни защитой прав этих лиц. Способность СМИ искать и предоставлять такую информацию имеет важное значение для освещения разворачивающейся ситуации с заложниками, а также для последующего анализа ее разрешения.

Даже если пункт 4 статьи 13 предполагается толковать узко как применимый только к репортажам средств массовой информации во время разворачивающейся кризисной ситуации (но не после нее), он по-прежнему несовместим со статьей 19 МПГПП по тем же причинам, что и обсуждаемые выше в связи со статьей 29 Законопроекта. Стоит повторить, что власти, участвующие в проведении антитеррористической операции, обладают достаточным контролем над доступом к информации и физическим контролем над зоной проведения операции, чтобы иметь возможность управлять потоком информации без прямого вмешательства в свободу журналистов вести свои собственные репортажи.

Рекомендации:

- Статью 29 Законопроекта следует ограничить исключительно регулированием раскрытия информации государственными органами с учетом изменений, необходимых для приведения ее в соответствие с правом на доступ к информации (см. ниже);
- Запреты на интервьюирование лиц, которые являются – или могут потенциально считаться – террористами, а также на публикацию информации, касающейся заложников и их родственников, должны быть исключены из Законопроекта;
- Законопроект не должен налагать никаких ограничений на свободу выражения мнения журналистов, СМИ и других третьих лиц, помимо общего запрета на подстрекательство к терроризму. Возможные нарушения права на неприкосновенность частной жизни жертв терроризма следует устранять с помощью механизмов саморегулирования СМИ и/или средств правовой защиты в рамках гражданского права.

Защита журналистских источников и информации

Статья 13 Законопроекта налагает на сотрудников СМИ еще два обязательства:

- Незамедлительно информировать государственные органы, осуществляющие противодействие терроризму, о готовящемся акте терроризма при получении такой информации (пункт 2 статьи 13);
- Передавать государственным органам, осуществляющим противодействие терроризму, любые сведения или документальные материалы, которые могут служить вещественными доказательствами по делам о преступлениях террористического характера либо могут быть использованы в интересах предупреждения, выявления и пресечения террористической деятельности (пункт 3 статьи 13).

В связи с первым из этих двух обязательств АРТИКЛЬ 19 отмечает, что в соответствии с законодательством Кыргызстана не существует общего обязательства уведомлять власти о готовящемся преступном деянии, включая преступления террористического характера. Мы не видим никаких оснований для навязывания его конкретно сотрудникам СМИ, когда его не существует для любой другой третьей стороны, которая может узнать о текущей или предстоящей террористической деятельности.

В связи со вторым обязательством АРТИКЛЬ 19 подчеркивает, что правила о защите конфиденциальности источников информации журналистов должны отменяться только по решению суда на том основании, что доступ к источнику необходим для защиты преобладающего общественного интереса или частных прав, которые не могут быть защищены иными средствами. Они должны применяться как в контексте антитеррористической деятельности, так и в других случаях. Например, в Совмест-

ной декларации четырех держателей международных мандатов по вопросам свободы выражения мнений 2016 года говорится, что:

Кроме того, государства в этой связи должны уважать право журналистов не раскрывать личность их конфиденциальных источников информации и действовать в качестве независимых наблюдателей, а не свидетелей.¹⁸

Аналогичным образом Декларация Совета Европы о свободе выражения мнений и информации в средствах массовой информации в контексте борьбы с терроризмом призывает государственные органы государств-членов:

В соответствии со статьей 10 Европейской конвенции о правах человека и Рекомендацией №R(2000)7 уважать право журналистов не раскрывать свои источники информации; борьба с терроризмом не является основанием для обхода властями этого права и выхода за рамки разрешенного данными документами; и

Строго соблюдать редакционную независимость средств массовой информации и, соответственно, воздерживаться от любого давления на них.¹⁹

Рекомендации:

- Пункты 2 и 3 статьи 13 Законопроекта следует полностью исключить.

Прозрачность и доступ к информации

Статья 3 Законопроекта перечисляет «конфиденциальность сведений о специальных средствах, технических приемах, тактике осуществления мероприятий по борьбе с терроризмом, а также о составе их участников» среди основных принципов, на которых должна основываться вся антитеррористическая деятельность.

Согласно **статье 29**, определение того, какой объем информации об акте терроризма должен быть раскрыт общественности и каким образом, остается по существу на полное усмотрение властей, ответственных за антитеррористическую операцию, за исключением больших объемов информации, в упреждающем порядке не допущенных к распространению в соответствии со вторым пунктом данной статьи. Сюда входят следующие категории:

- Информация, способная затруднить проведение антитеррористической операции и создать угрозу жизни и здоровью людей, оказавшихся в зоне проведения антитеррористической операции или находящихся за пределами указанной зоны;
- Информация о лицах, участвующих в антитеррористической операции, а также о лицах, оказывающих содействие в проведении указанной операции;
- Информация, раскрывающая специальные технические приемы и тактику проведения антитеррористической операции; и

- Информация, служащая пропаганде или оправданию терроризма.

Из данных формулировок совершенно неясно, ограничиваются ли категории 2 и 3 только рамками совершающейся антитеррористической операции или предназначены для бессрочного применения. В то же время Законопроект не налагает на власти каких-либо *обязательств* по раскрытию какого-либо объема информации. Следовательно, установленный Законопроект режим по умолчанию – это полное отсутствие доступа к информации, имеющейся в распоряжении государственных органов, осуществляющих противодействие терроризму, и полное отсутствие прозрачности в их деятельности. Этот подход не просто в значительной степени несоразмерен по смыслу статьи 19(3) МПГПП, он также нарушает статью 5(1) МПГПП, которая гласит, что государства не могут «заниматься какой бы то ни было деятельностью или совершать какие бы то ни было действия, направленные на уничтожение любых прав или свобод, признанных в настоящем Пакте».

Артикль 19 отмечает, что хорошо известно, что «право на доступ к информации, имеющейся у государственных органов», является неотъемлемой частью права на свободу выражения мнения, гарантированного статьей 19 МПГПП.²⁰ Комитет по правам человека ООН подчеркнул, что для

«эффективного осуществления права на доступ к информации государствам-участникам в приоритетном порядке следует открыть широкий доступ к правительственной информации, имеющей общественный интерес».²¹

Хотя соображения национальной безопасности являются законным и часто используемым основанием для ограничения доступа к информации, такие ограничения следует рассматривать как исключение, и они всегда должны соответствовать трехчастному тесту, установленному статьей 19(3).

В этой связи Принципы Тсване содержат подробные инструкции о том, какая информация может быть сокрыта на законных основаниях в контексте национальной безопасности/борьбы с терроризмом, какая информация должна подлежать обязательному раскрытию и в какой степени отдельные лица могут быть наказаны за раскрытие секретной информации. В принципе 3 Принципов Тсване объясняется, как трехчастный тест в соответствии со статьей 19(3) МПГПП должен применяться в конкретном контексте ограничения доступа к информации из соображений национальной безопасности. В частности, в нем подчеркивается, что ограничения могут считаться «необходимыми» только в том случае, если риск причинения вреда в результате раскрытия информации перевешивает общий общественный интерес в ее раскрытии. В принципе 4 утверждается, что право на информацию «следует толковать и применять в широком смысле, а любые ограничения следует толковать в узком смысле» и что бремя доказательства легитимности ограничения лежит на государственных органах.

В свете данных стандартов статья 29 Законопроекта в широком смысле соответствует статье 19(3) МПГПП лишь в части, позволяющей властям утаивать информацию, способную помешать проведению антитеррористической операции и представляющую опасность для жизни и здоровья людей, находящихся в зоне проведения операции – при условии, что такие ограничения являются узкими и строго необходимыми.

Однако общий запрет на предоставление доступа к информации в отношении лиц, участвующих в антитеррористической операции, и к информации, раскрывающей специальные технические приемы и тактики, использованные в операции, априори несовместим с вышеуказанными стандартами. Необходимо ли утаивать информацию, попадающую в одну из этих двух широких категорий (и в какой степени), следует определять в каждом конкретном случае, и ее раскрытие не должно быть заведомо запрещено в столь обобщенном виде. Однако, суженные таким образом, эти дополнительные основания для ограничения доступа к информации становятся совершенно излишними, поскольку первое из оснований, перечисленных в статье 29, уже является достаточно широким и гибким, чтобы позволить утаивание информации о специальных приемах или сотрудниках, привлекаемых к проведению антитеррористических операций, в любых случаях, когда может быть доказано, что раскрытие информации поставит под угрозу текущую антитеррористическую деятельность либо безопасность сотрудников или иных лиц.

Более того, определенные типы информации должны подлежать обязательному раскрытию – или, по крайней мере, обладать высокой презумпцией в пользу раскрытия. Принцип 10 Принципов Тсване определяет категории информации, настоятельно рекомендуемой для публичного раскрытия в силу важного – а порой и абсолютного – приоритета общественного интереса. В частности, он гласит, что:

- Раскрытие информации о грубых нарушениях прав человека или серьезных нарушениях международного гуманитарного права, включая преступления по международному праву, а также о систематических или частых нарушениях прав на личную свободу и безопасность, является абсолютным приоритетом общественного интереса. Ни при каких обстоятельствах такую информацию нельзя утаивать из соображений национальной безопасности;
- Информация о других нарушениях прав человека или гуманитарного права подлежит высокой презумпции раскрытия информации и в любом случае не может быть утаена из соображений национальной безопасности с тем, чтобы воспрепятствовать подотчетности за нарушения или лишить жертву доступа к эффективному средству защиты.

Принципы 37-43 устанавливают обстоятельства, при которых государственные служащие должны быть защищены от уголовной и других форм ответственности и возмездия за раскрытие секретной информации в общественных интересах, а также степень предоставляемой защиты. В частности, принцип 37 объясняет, что осведомители должны быть защищены при раскрытии информации, свидетельствующей о правонарушениях со стороны властей, включая нарушения прав человека, нарушения международного гуманитарного права, уголовные преступления и угрозу здоровью и безопасности населения.

АРТИКЛЬ 19 глубоко обеспокоен тем, что Законопроект явно не отражает ни один из этих стандартов. Он устанавливает режим почти полной секретности и неограниченной свободы действий по контролю информации, противоречащий требованиям статьи 19 МПГПП и способствующий практике злоупотреблений. Этот режим эффективно защищает от ответственности государственные органы, осуществляющие

противодействие терроризму, и предотвращает значимое общественное наблюдение за их действиями.

Рекомендации:

- Законопроект должен быть переработан для обеспечения максимальной прозрачности в проведении антитеррористической деятельности;
- Из статьи 3 следует исключить конфиденциальность как основополагающий принцип и заменить его на максимальное раскрытие информации, установив его в качестве стандартного подхода к информированию общественности об актах терроризма и мерах, принимаемых в ответ на них. Любые исключения из данного принципа должны допускаться только в каждом конкретном случае, когда доказана их крайняя необходимость и соразмерность в соответствии с трехчастным тестом, установленным статьей 19(3) МПГПП;
- Все общие ограничения на раскрытие информации следует полностью исключить из Законопроекта;
- Законопроект должен предусматривать категории информации, подлежащей обязательному раскрытию, в особенности информацию, указанную в принципе 10 Принципов Тсване. Журналисты и СМИ должны быть полностью освобождены от ответственности за публикацию секретной информации. Следует также обеспечивать защиту информаторов, решившихся раскрыть секретную информацию в случаях, когда она представляет явный общественный интерес, например, при выявлении нарушений прав человека, совершенных в ходе антитеррористических операций.

ОБ АРТИКЛЬ 19

АРТИКЛЬ 19 выступает за разработку прогрессивных стандартов свободы выражения мнений и свободы информации на международном и региональном уровнях, а также за их внедрение во внутренние правовые системы. Правовой департамент АРТИКЛЬ 19 выпустил ряд устанавливающих стандарты публикаций, в которых описывается международное и сравнительное право, а также передовой опыт в таких областях, как закон о диффамации, доступ к информации и регулирование вещания.

Основываясь на таких публикациях и общей правовой экспертизе АРТИКЛЬ 19, организация ежегодно публикует ряд юридических анализов, комментарии к законодательным предложениям, а также к существующим законам, которые затрагивают право на свободу выражения мнения. Эта аналитическая работа, проводимая с 1998 года в качестве средства поддержки позитивных усилий по реформированию законодательств во всем мире, часто приводит к существенным улучшениям в предлагаемом или существующем внутреннем законодательстве. Все наши анализы доступны на <http://www.article19.org/resources.php/legal>.

Если вы желаете продолжить обсуждение данного анализа или у вас есть вопрос, на который вы хотели бы обратить внимание Правового департамента АРТИКЛЬ 19, вы можете связаться с нами по электронной почте: legal@article19.org. Для получения дополнительной информации о работе АРТИКЛЬ 19 в Европе и Центральной Азии, пожалуйста, свяжитесь с Отделом по вопросам Европы и Центральной Азии по электронной почте: europe@article19.org.

Примечания

- 1 Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 217А (III), принятая 10 декабря 1948 г.
- 2 Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 2200А (XXI), принятая 16 декабря 1966 г.
- 3 Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка №34, №CCPR/C/GC/3, 12 сент. 2011 г., пункт 11.
- 4 См. также: Европейский суд по правам человека, Хэндисайд против Соединенного Королевства, 6 июля 1976 года, пункт 56.
- 5 Управление Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ), Рабатский план действий по запрещению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, 2012 г. В частности, в нем разъясняется, что при оценке того, должны ли высказывания криминализироваться государствами как подстрекательство, следует учитывать критерий из шести частей. Сюда относятся общий контекст, говорящий, намерение, содержание сообщения или его форма, объем обсуждаемой речи и вероятность причинения вреда, включая его неминуемость.
- 6 Резолюция 1456 (2003), пункт 6. См. также: Глобальная контртеррористическая стратегия ООН, Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН №60/288 от 20 сентября 2006 г.
- 7 Резолюция 2003/42 Комиссии по правам человека; Резолюция 2004/42 Комиссии по правам человека; Право на свободу мнений и их свободное выражение; или Резолюция 2005/38 Комиссии по правам человека.
- 8 Приняты 1 октября 1995 г. Принципы были одобрены Специальным докладчиком ООН по вопросам свободы слова и упоминались Комиссией Организации Объединенных Наций по правам человека в каждой из своих ежегодных резолюций о свободе выражения мнений с 1996 года.
- 9 Международные принципы национальной безопасности и права на информацию (Принципы Тсване), принятые 12 июня 2013 г.
- 10 См. Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение, №А/68/362, 4 сент. 2013 г., пп. 64-66.
- 11 См., напр., Замечание общего порядка №34, *цит. ранее*, п. 34.
- 12 См., напр., Совместная декларация Специального докладчика ООН по вопросам свободы убеждений и их выражения, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации и Специального докладчика ОАГ по вопросам свободы выражения мнения, 2005 г.; Совместная декларация о диффамации религий и законодательстве о противодействии терроризму и экстремизму, Специальный докладчик ООН по вопросам свободы убеждений и их выражения, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальный докладчик ОАГ по вопросам свободы выражения мнения и Специальный докладчик АКПЧН по вопросам свободы выражения мнения и доступа к информации, 2008 г. См. также: Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом Мартина Шейнина, №А/HRC/16/51, 22 декабря 2010 г., п. 31.
- 13 Влияние мер по борьбе с терроризмом и насильственным экстремизмом на гражданское пространство и права акторов гражданского общества и правозащитников, доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, №А/HRC/40/52, 1 марта 2019 г., пункт 37.
- 14 Совместная декларация о диффамации религий и законодательстве о противодействии терроризму и экстремизму, Специальный докладчик ООН по вопросам свободы убеждений и их выражения, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальный докладчик ОАГ по вопросам свободы выражения мнения и Специальный докладчик АКПЧН по вопросам свободы выражения мнения и доступа к информации, 2008 г.

- 15 Совместная декларация о свободе выражения мнения и противодействии насильственному экстремизму, Специальный докладчик ООН по вопросам свободы убеждений и их выражения, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальный докладчик ОАГ по вопросам свободы выражения мнения и Специальный докладчик АКПЧН по вопросам свободы выражения мнения и доступа к информации, 2016 г.
- 16 Совет Европы, Декларация Комитета министров о свободе выражения мнений и информации в средствах массовой информации в контексте борьбы с терроризмом, 2 марта 2005 г.
- 17 Там же.
- 18 Совместная декларация 2016г., *цит. ранее*, п. 2d.
- 19 Декларация о свободе выражения мнений и информации в средствах массовой информации в контексте борьбы с терроризмом, *цит. ранее*.
- 20 См. Замечание общего порядка №34, *цит. ранее*, п. 18.
- 21 Там же, п. 19.

article19.org