

ARTICLE 19



Свобода выражения мнений в преддверии парламентских выборов в Кыргызстане

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

A19/ECA/2021/017/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.

Содержание

Свобода выражения мнений в преддверии парламентских выборов в Кыргызстане	4
Основные международные стандарты в области выборов и свободы выражения мнений	5
Законодательство, ограничивающее свободу выражения мнений	7
Рекомендации	8
«Язык вражды», мизинформация и дезинформация	9
Рекомендации	10
Свобода средств массовой информации и выборы	11
Рекомендации	12
Свобода выражения мнений в Интернете и выборы	13
Рекомендации	14
Прозрачность финансирования кампаний	14
Рекомендации	14
«Переходное» приложение	16
Обязанность государства уважать, защищать и соблюдать права человека	16
Свобода выражения мнений и СМИ в период политических изменений	17
Право на протест	17
Безопасность женщин-журналистов, активистов и юристов в Интернете	18
Рекомендации	19
ОБ АРТИКЛЬ 19	20

Свобода выражения мнений в преддверии парламентских выборов в Кыргызстане

Парламентские выборы в Кыргызстане 4 октября 2020 года и их результаты подчеркнули насущную необходимость обеспечить соблюдение свободы выражения мнений и информации, а также свободу СМИ. Кыргызстан должен немедленно привести свое законодательство, касающееся СМИ и свободы слова, в полное соответствие с международными стандартами свободы выражения мнений и воздерживаться от введения неправомерных ограничений, как, например, в предлагаемом законопроекте «О манипулировании информацией». Ему следует прекратить преследование журналистов и создать благоприятную среду для процветания традиционных и Интернет-СМИ. АРТИКЛЬ 19 также повторяет о настоятельной необходимости предоставлять свободу СМИ в периоды выборов, чтобы гарантировать свободное участие политических партий и групп гражданского общества в избирательном процессе.

Свободные и справедливые выборы и свобода средств массовой информации идут рука об руку и являются основой демократии. Выборы – это не только голосование в справедливых условиях, но и обеспечение информирования граждан о кандидатах, партиях и их политических платформах, а также обеспечение кандидатам возможности донести до избирателей свои идеи и политику. За последние несколько десятилетий цифровые технологии вызвали огромные изменения как в отношении выборов, так и свободы выражения мнений, и важно, чтобы государства уважали и защищали выражение мнений в сети в контексте выборов.

Таким образом, в настоящем информационном документе АРТИКЛЬ 19 в первую очередь описывает ключевые международные стандарты свободы выражения мнений, применимые к выборам. Затем в нем освещаются основные проблемы в законодательной и политической сферах и их применение в Кыргызстане в период, предшествующий выборам в октябре 2020 года. В нем не делается попытки всесторонне охватить все события, имеющие значение для свободы слова и информации в стране; напротив, наша цель состоит в том, чтобы определить ключевые тенденции и выработать рекомендации, направленные на развитие с точки зрения свободы слова. Мы надеемся, что это внесет информационный вклад в дебаты в Кыргызстане, направленные на борьбу со значительными правовыми и политическими вызовами, и поможет будущим реформам в этой области.

Основные международные стандарты в области выборов и свободы выражения мнений

Роль свободы выражения мнений в реализации права на участие в государственных делах также хорошо известна. Комитет по правам человека в своем [Замечании общего порядка №25](#) подчеркнул, что свобода выражения мнений является

...основополагающей <...> для эффективного осуществления права <...> и должна быть полностью защищена. Следует принять действенные меры для преодоления таких препятствий, таких как неграмотность, языковые барьеры, нищета <...>. Информация и материалы о порядке голосования должны издаваться и на языках меньшинств. Следует использовать такие методы, как распространение фотоматериалов и наглядных пособий, с тем чтобы неграмотные избиратели располагали адекватной информацией, на основании которой они могли бы сделать свой выбор.

Международные стандарты и юриспруденция ясно дают понять, что правительства несут негативное обязательство не вмешиваться в передачу информации средствами массовой информации или желающими высказаться. Любое ограничение должно как можно меньше ограничивать свободу выражения мнений. Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) устанавливает трехкомпонентную проверку для определения законности ограничений свободы выражения мнений:

- Любое ограничение должно быть предусмотрено законом. Неясные или широко определяемые ограничения не удовлетворяют этому требованию;
- Оно должно служить одной из законных целей, прямо перечисленных в МПГПП; и
- Оно должно быть необходимо в демократическом обществе.

Соответственно, правительства могут препятствовать распространению информации о выборах только в тех случаях, когда такое распространение несомненно приведет к нарушению общественного порядка или к нарушению некоторых других интересов, которые правительство имеет законное право защищать. Можно привести веские аргументы в пользу того, что контролируемые правительством средства массовой информации, особенно если они контролируют единственные или основные каналы в стране, не могут отказываться от трансляции политических дебатов, за исключением ограниченных обстоятельств.

Принципы проведения транспарентной, открытой и плюралистической избирательной кампании в средствах массовой информации также были изложены в нескольких докладах уполномоченных по свободе выражения мнений. Например, в апреле 2020 года Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободное выражение, Представитель Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) по вопросам свободы средств массовой информации

и Специальный докладчик Организации американских государств (ОАГ) по вопросам свободы выражения мнений обнародовали [Совместную декларацию о свободе выражения мнений и выборах в цифровую эпоху 2020 года](#), в которой излагаются важные рекомендации для государств, технологических компаний, средств массовой информации и других заинтересованных сторон. К числу рекомендаций в частности относятся следующие:

- Государствам следует создать нормативно-правовую и институциональную основу, способствующую развитию свободных, независимых и разнообразных средств массовой информации, как традиционных, так и цифровых, которые способны обеспечить избирателям доступ к наиболее полной, достоверной и надежной информации о партиях, кандидатах и избирательном процессе в целом;
- Государственные субъекты должны обеспечить надежный доступ средств массовой информации к источникам официальной информации и кандидатам на государственные должности и исключить неоправданные препятствия для распространения подобной информации и идей, в том числе во время кризиса в области общественного здравоохранения, вызванного пандемией COVID-19;
- Средства массовой информации должны быть освобождены от ответственности в период выборов за распространение заявлений, сделанных непосредственно партиями или кандидатами, за исключением случаев, когда эти заявления были признаны незаконными независимым и беспристрастным судебным или административным органом или являются подстрекательством к насилию, распространение которого средство массовой информации могло добросовестно предотвратить;
- Любые правила, касающиеся расходов на выборы, которые предназначены для создания равных прав кандидатов, должны применяться к традиционным и цифровым средствам массовой информации с учетом их различий, что включает и правила о прозрачности политической рекламы;
- Государствам следует изучить возможность поддержки позитивных мер по борьбе с дезинформацией онлайн, таких как содействие созданию независимых механизмов по проверке фактов и проведение кампаний по просвещению общественности, избегая, при этом, установления уголовной ответственности за дезинформацию;
- Цифровые средства массовой информации и платформы должны предпринять разумные усилия по принятию мер, позволяющих пользователям получить доступ к разнообразным политическим взглядам и точкам зрения. В частности, им следует убедиться, что такие автоматизированные инструменты, как алгоритмическое ранжирование, не будут, преднамеренно или непреднамеренно, препятствовать доступу к контенту, связанному с выборами, и затруднять доступ пользователей к разнообразию мнений и взглядов;

- Цифровые субъекты должны, при необходимости, быть прозрачными в отношении использования и любого практического воздействия всякого рода автоматизированных инструментов, которые они используют (хотя и не обязательно в отношении специальной системы кодирования, с помощью которой эти инструменты работают), в том числе поскольку эти инструменты влияют на сбор данных, таргетированную рекламу, а также обмен, ранжирование и/или удаление контента, в особенности связанного с выборами;
- Партии, политики и кандидаты должны воздерживаться от ограничения возможности СМИ и журналистов получать доступ к любым публичным сообщениям, которые они делают в связи с выборами.

Со сравнительной точки зрения, наиболее подробные заявления о праве на участие можно найти в документах ОБСЕ. Например, в [Копенгагенском документе от июня 1990 года](#) государства-участники ОБСЕ, включая Кыргызстан, обязались «обеспечить, чтобы воля народа служила основой власти правительства», обеспечив, среди прочего, «чтобы не устанавливались какие-либо юридические или административные барьеры для беспрепятственного доступа к средствам массовой информации на недискриминационной основе для всех политических группировок и отдельных лиц, желающих принять участие в избирательном процессе». Конкретные правила, касающиеся избирательных кампаний, были изложены в рекомендациях гражданского общества, [включая АРТИКЛЬ 19](#). Несмотря на то, что документы ОБСЕ и АРТИКЛЬ 19 не имеют формального статуса международного права, они широко рассматриваются как авторитетное толкование международных стандартов в этой области.

Законодательство, ограничивающее свободу выражения мнений

Законодательство Кыргызстана содержит ряд положений, которые использовались для криминализации или ограничения права на свободу выражения мнений. В частности:

- Закон «[О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики](#)» позволяет Генеральному прокурору Кыргызской Республики инициировать судебный процесс по гражданскому праву в целях защиты «чести и достоинства» Президента Кыргызской Республики, а также защиты бывших Президентов от «дискредитации». Иски, инициированные в соответствии с этими положениями, привели к решениям о крайне завышенных суммах возмещения морального ущерба, что повлекло за собой серьезные финансовые последствия для ответчиков по таким искам. Широта охвата этого закона и особый статус, который он придает репутации нынешнего и бывшего президентов, оказывает негативное влияние на свободу слова. В октябре 2018 года Конституционная палата Кыргызстана приняла решение о том, что Генеральный прокурор должен получить разрешение Президента Кыргызской Республики на инициацию любого иска;
- В Уголовном кодексе Кыргызстана 2019 года в статье 313 сохранена широкая квалификация преступления «возбуждение» вражды (розни). Несмотря на то,

что международные стандарты требуют от государств запретить подстрекательство к насилию, дискриминации и вражде, широта положений статьи 313 о подстрекательстве, а также ужесточение наказания при отягчающих обстоятельствах позволяют ввести уголовную ответственность за выражение мнения, которое должно быть защищено международным правом в области прав человека. В частности, концепция «унижения национального достоинства» направлена на защиту репутационных интересов государства, которое не является обладателем права. Ограничение права на свободу выражения мнений для защиты государства от критики не является правомерным. Более того, статьей 313 Уголовного кодекса злоупотребляется, применяя ее не для защиты людей от разжигания вражды, дискриминации или насилия по признаку их личности, а для защиты правительства от критики, которая ему не нравится, со стороны журналистов и других пользователей социальных сетей, а также для цензуры открытых дебатов и дискуссий на табуированные темы, такие как межэтнические конфликты;

- Закон Кыргызстана «О противодействии экстремистской деятельности» (2005 г., поправки внесены в августе 2016 г.) составлен настолько расплывчато, что допускает введение несоразмерных ограничений свободы слова, свободы объединений и собраний, а также свободы вероисповедания. Эти крайне расплывчатые определения преступлений основаны на широких определениях ключевых терминов и являются нарушением требования о законности в соответствии с международным правом в области прав человека.

Артикль 19 совместно с местным гражданским обществом призывает к реформированию этих законов. В преддверии выборов 2020 года этот призыв был еще более актуален. Как минимум, в преддверии выборов 2020 года правительство должно воздержаться от преследования физических лиц в соответствии с указанными здесь ограничительными правовыми нормами. Правительство должно также по итогам консультаций с гражданским обществом в приоритетном порядке отменить или пересмотреть положения, указанные в настоящем информационном документе.

Рекомендации:

- Ограничительное законодательство – в частности, Закон о дезинформации и Закон о противодействии экстремистской деятельности – должно быть полностью отменено. Следует внести изменения в статью 313 Уголовного кодекса;
- Правительству следует снять обвинения и освободить из-под стражи всех, кому предъявлены обвинения, и заключенных под стражу лишь за осуществление своего права на свободу выражения мнений, и прекратить все уголовные разбирательства по этим основаниям. Судебные преследования журналистов, работников средств массовой информации, правозащитников, средств массовой информации и групп гражданского общества должны быть прекращены.

«Язык вражды», мизинформация и дезинформация

Как и многие другие государства мира, Кыргызстан все чаще сталкивается с последствиями «языка вражды», мизинформации и дезинформации в контексте выборов.

Как отмечалось выше, законодательство Кыргызстана – в частности, положения Уголовного кодекса «О подстрекательстве» и Закона «Об экстремистской деятельности» – являются расплывчатыми, слишком широкими и не соответствуют международным стандартам свободы слова. В связи с применением в стране ограничительного законодательства возникают опасения, что эти законы могут усугубить проблемы в области прав человека. Ограничительное законодательство регулярно используется для ареста и судебного преследования журналистов, правозащитников и критиков правительства.

Артикль 19 отмечает, что, хотя в международном праве нет определения «языка вражды», этот термин следует понимать как охватывающий любое проявление дискриминационной ненависти по отношению к людям на основе таких охраняемых характеристик, как: раса, цвет кожи, пол, язык, религия, политические или иные убеждения, национальное или социальное происхождение, имущественное положение, рождение, коренное происхождение или идентичность, инвалидность, статус мигранта или беженца, сексуальная ориентация, гендерная идентичность или статус интерсексуала или иная охраняемая характеристика, признаваемая международным правом в области прав человека. Не следует путать «язык вражды» с критикой правительства, политических партий или политиков.

С точки зрения свободы слова, государства регулярно используют ярлык «язык вражды» для дискредитации или даже запрещения высказываний, содержащих критику в адрес государства, символов государства (таких как флаги и эмблемы) или власть имущих. Однако международные стандарты не допускают ограничений права на свободу выражения мнений для защиты «государства» или его символов от оскорбления или критики. Эти субъекты не могут быть объектом «языка вражды», поскольку они не являются людьми и, следовательно, обладателями прав. Статус главы государства или другого государственного должностного лица не является «защищаемой характеристикой», на которой могут основываться претензии в отношении дискриминации или характеристика «языка вражды». Фактически государственные должностные лица являются законными объектами критики и политической оппозиции и должны проявлять более высокую степень терпимости к критике, чем другие лица.

Аналогичным образом, «мизинформация» или «дезинформация» также являются терминами, которые не определены в международном праве в области прав человека. Важно отметить, что защита людей от ложной информации, мизинформации или «дезинформации» как таковой не является законной целью оправдания ограничений права на свободу выражения мнений в соответствии со статьей 19(3) МП-ГПП. Как предупреждают четверо Специальных докладчиков по свободе выражения мнений в своей [Совместной декларации 2017 года](#), эти ярлыки все чаще используются лицами, занимающими руководящие должности, для очернения и запугивания средств массовой информации и лиц, выражающих независимое мнение, что повы-

шает риск угроз насилия для журналистов и подрывает доверие общества к средствам массовой информации. Важным и принципиальным моментом остается то, что «право человека на распространение информации не ограничивается «правильными заявлениями», [и] что это право также защищает информацию и идеи, которые могут шокировать, оскорблять или беспокоить». Поэтому Специальные докладчики четко заявили, что «общие запреты на распространение информации, основанные на расплывчатых и двусмысленных идеях, включая «ложные новости» или «необъективную информацию», несовместимы с международными стандартами ограничения свободы выражения мнений».

Несмотря на вышеупомянутые международные стандарты, в июне 2020 года был принят законопроект «О манипулировании информацией» в контексте пандемии COVID-19. Однако он не был введен в действие подписью президента и вскоре был возвращен в парламент для доработки. В декабре была предпринята новая попытка включить этот законопроект в повестку дня парламента. Законопроект якобы направлен на борьбу с распространением ложной и неточной информации в Интернете. Кроме того, во время чрезвычайного положения в Кодекс о нарушениях была внесена статья 82-2, которая предусматривает ответственность за распространение ложной информации во время чрезвычайного положения. Эти законы содержат ряд расплывчатых и слишком широких терминов. Законопроект «О манипулировании информацией» предлагает предоставить властям право блокировать доступ к Интернет-сайтам и закрывать учетные записи в социальных сетях без соблюдения каких-либо надлежащих процедур, а также требует, чтобы Интернет-провайдеры хранили данные пользователей, включая фотографии, аудио и видео, в течение шести месяцев и делились этими данными с государственными органами по запросу. Такое законодательство не соответствует международным стандартам свободы выражения мнения, поскольку защита свободы выражения мнения не ограничивается правдивыми заявлениями или информацией. Более того, официальные ответы на мизинформацию, которые в значительной степени зависят от цензуры и уголовных или существенных административных санкций, вызывают озабоченность по поводу элемента соразмерности и необходимости в демократическом обществе.

Рекомендации:

- Вместо расплывчатого и чрезмерно широкого законодательства по ограничению «языка вражды» и «мизинформации»/«дезинформации» и их произвольного применения Кыргызстану следует разработать национальный план действий, содержащий позитивные меры политики по борьбе с «языком вражды» и нетерпимостью в соответствии с Резолюцией 16/18 Совета по правам человека и Рабатским планом действий. Такие меры могли бы включать поддержку образования, межконфессионального диалога, разнообразия средств массовой информации и инициатив по борьбе с сообщениями, транслирующими «язык вражды»;
- Аналогичным образом, меры реагирования на мизинформацию и дезинформацию должны быть тщательно продуманы, с тем чтобы обеспечить уважение права на свободу выражения мнений. Парламенту следует воздерживаться от принятия законопроектов о миз- или дезинформации, которые непропорционально и излишне ограничивают свободный поток информации. Другие

меры, такие как позитивная пропаганда материалов для просвещения избирателей, прозрачность рекламы, инициативы по повышению грамотности в области средств массовой информации и различные независимые источники информации для обеспечения плюрализма политических взглядов, могут стать мощными инструментами в борьбе с последствиями кампаний по распространению мизинформации и дезинформации;

- В период выборов органы государственной власти, в том числе Центральная избирательная комиссия, должны использовать позитивные меры в любых усилиях по борьбе с мизинформацией и дезинформацией.

Свобода средств массовой информации и выборы

Средства массовой информации особенно важны во время выборов. Кандидаты на политические посты должны иметь возможность свободно доносить свои политические идеи, и средства массовой информации обеспечивают им чрезвычайно важную платформу для этого. Кроме того, средства массовой информации играют важную роль в освещении и анализе политики и опыта политических кандидатов. Если во время выборов большое количество политических кандидатов не могут быть услышанными или имеет место препятствование редакционной независимости средств массовой информации, демократические выборы потерпели неудачу.

С точки зрения международных стандартов свободы выражения мнений и информации, четыре вопроса занимают центральное место в избирательных процессах:

- *Во-первых*, средства массовой информации должны быть автономными. В частности, они должны оставаться свободными от политического или корпоративного вмешательства;
- *Во-вторых*, средства массовой информации должны быть плюралистическими и разнообразными по содержанию, взглядам и форматам;
- *В-третьих*, избиратели, а также партии и кандидаты не должны быть лишены возможности передавать, искать и получать информацию и идеи, имеющие отношение к их участию в выборах;
- *В-четвертых*, в связи с обязанностью государства организовать свободные выборы, в законодательстве должны быть предусмотрены механизмы, обеспечивающие доступ кандидатов на выборах к средствам массовой информации.

На ранних стадиях чрезвычайного положения, введенного в Кыргызстане в результате глобальной пандемии COVID-19, **независимым журналистам не выдавалась аккредитация**. Кроме того, в начальный период строго соблюдаемого комендантского часа **независимые журналисты не были исключены из-под ограничений передвижения**, наложенных на остальную часть населения. Поэтому они не смогли полноценно освещать пандемию, что еще больше затруднило доступ населения Кыргызстана

к информации. Еще до начала пандемии независимые журналисты и средства массовой информации, которые критиковали правительство, сообщали о том, что им или их медийным организациям было отказано в аккредитации или они были внесены в «черные списки» министерств и государственных ведомств, которые впоследствии не отвечали на их звонки и исключали их из списков рассылки с приглашениями на соответствующие мероприятия. Считается, что только «дружественные» СМИ получают аккредитацию на определенные резонансные брифинги.

Кроме того, в последние месяцы журналисты в Кыргызстане сталкиваются со все большими ограничениями в своей журналистской деятельности. Например:

- В ноябре 2019 года в Бишкеке был задержан администратор онлайн-группы «Беспредел». Автандил Жоробеков был арестован в Бишкеке по вышеуказанной статье 313 УК за разжигание межрегиональной вражды и доставлен в следственный изолятор Государственного комитета национальной безопасности. Утверждалось, что он распространял среди пользователей социальных сетей публикации, содержащие «ложную и провокационную информацию, дискредитирующую действующую власть и призывающую к неповиновению и организации массовых акций протеста, которые разделяли пользователей на конкурирующие группы, вызывали взаимные оскорбительные высказывания, что в конечном итоге приводило к возникновению у людей чувства ненависти в виде разжигания межрегиональной ненависти»;
- В январе 2020 года по дороге на работу был атакован журналист Болот Темиров, главный редактор независимого новостного сайта **Factcheck.kg**, который освещал обвинения в коррупции должностных лиц. Он получил телесные повреждения и был временно госпитализирован;
- 8 марта 2020 года журналисты телеканала «Апрель» и Интернет-издания **Kloop** подверглись нападению во время насильственного разгона мирной акции протеста против насилия в отношении женщин.

Артикль 19 напоминает, что правительства имеют общее обязательство защищать журналистов и давать возможность СМИ выполнять свою работу. По этим причинам и в связи с особой важностью во время избирательных кампаний защиты безопасности средств массовой информации, в том числе тех, которые публикуют противоречивые мнения, правительства должны быть особенно бдительными во время избирательных кампаний, чтобы осудить, расследовать и наказать нападения на персонал и имущество средств массовой информации.

Рекомендации:

- Правительству следует воздерживаться от введения ограничений свободы средств массовой информации и мер, ограничивающих освещение деятельности журналистов во время выборов;
- Правительству следует обеспечить безопасные и благоприятные условия для журналистов и средств массовой информации. В частности, ему следует обе-

спечить прозрачность и независимое управление процедурами аккредитации, а не ограничивать освещение деятельности государственных учреждений;

- Государственные средства массовой информации должны информировать общественность о вопросах, имеющих отношение к выборам, в том числе проводить разъяснительную работу с избирателями, быть сбалансированными и беспристрастными в своих предвыборных репортажах, а также в своих новостных программах и программах, посвященных текущим событиям. Они не должны отказываться в трансляции передачи, посвященной выборам, за исключением тех случаев, когда она представляет собой явное и прямое подстрекательство к насилию или ненависти. Они должны также предоставлять партиям и кандидатам эфирное время для прямого доступа к программам на справедливой и недискриминационной основе.

Свобода выражения мнений в Интернете и выборы

Артикль 19 совместно с местными партнерами ранее выражал обеспокоенность по поводу усиления ограничений свободы выражения мнений в Интернете. В частности, все более широкое распространение получило блокирование веб-сайтов с целью преднамеренного создания препятствий свободному распространению информации в сети. Это часто происходит без решения суда, в рамках непрозрачных процессов. Отсутствие прозрачности вокруг блокировок и правовой основы, на которой принимаются приказы о блокировке, очень затрудняет оспаривание решений и восстановление таких веб-сайтов или контента. Учитываемые риски произвольного блокирования стимулируют значительную самоцензуру.

Особенно пострадали независимые СМИ: правительство заблокировало целые сайты нескольких СМИ, оправдывая свои действия утверждениями о том, что сайты содержат «экстремистский» или «террористический» контент, или контент, который «разжигает ненависть» (см. выше). Широкие определения, предусмотренные для «экстремистских материалов», означают, что сайты могут быть заблокированы, хотя они не содержат контента, подстрекающего к террористическим актам, насилию или дискриминации. Даже там, где такой контент существует, использование блокировок веб-сайтов без надлежащего судебного надзора явно нарушает право на свободу выражения мнений.

Например, в июле 2020 года международный сайт петиций change.org был неофициально заблокирован в Кыргызстане якобы из-за размещенной там петиции граждан Кыргызстана с призывом к отставке президента из-за бездействия в отношении противодействия пандемии коронавируса. 19 сентября 2020 года интернет-сайт «Апрель» сообщил о нескольких DDOS-атаках. В редакции медиа-сайта утверждали, что нападения исходили из администрации президента. Ранее, в конце 2019 года, независимые журналисты и СМИ стали жертвами хакеров предположительно в результате своих антикоррупционных репортажей и [расследований в отношении семьи Матраимовых](#).

В отличие от некоторых своих соседей, Кыргызстан не имеет истории полного закрытия интернета в связи с выборами. Тем не менее, ожидается, что на предстоящих

выборах будут иметь место DDOS-атаки и блокировки сайтов. Сайты ряда независимых информационных агентств ранее стали мишенью DDOS-атак, которые, как предполагается, связаны с властями.

Что касается социальных сетей, то все чаще платформы социальных сетей взаимодействуют с правительствами в преддверии выборов. Неясно, происходило ли это в Кыргызстане, ввиду отсутствия прозрачности касательно какого-либо соглашения между платформами и органами государственной власти.

Рекомендации:

- Правительству следует обеспечить, чтобы любые ограничения в отношении выступлений онлайн строго соответствовали международным стандартам в области прав человека, касающимся свободы выражения мнений. Ему следует немедленно прекратить любое внесудебное вмешательство в доступ к Интернету, поскольку оно представляет собой нарушение международных стандартов;
- Правительство должно быть полностью прозрачным в своем взаимодействии с социальными сетями, в том числе публиковать любые соглашения, достигнутые с платформами, и должно обеспечить возможность для участия основных заинтересованных сторон, включая гражданское общество. В равной степени платформы социальных сетей должны быть полностью прозрачными в своих отношениях с правительством, в том числе путем публикации соответствующей информации в своих докладах, подготовленных в условиях прозрачности;
- Платформы социальных сетей должны давать отпор правительственным запросам, нарушающим права человека.

Прозрачность финансирования кампаний

В своей Совместной декларации 2020 года докладчики в области свободы выражения мнений подчеркнули крайнюю необходимость надежных правил и систем, требующих прозрачности в отношении расходов партий и кандидатов на средства массовой информации, связанные с проведением выборов.

Рекомендации:

- Для обеспечения большей прозрачности необходимо усовершенствовать законодательную базу по политическому и предвыборному финансированию. Партии и кандидаты должны быть обязаны своевременно обеспечивать прозрачность, в том числе для средств массовой информации; они должны ежегодно представлять финансовые отчеты о своих расходах на выборы и, в частности, о расходах на традиционные и цифровые средства массовой информации, а также о других усилиях в области цифровых коммуникаций;

- Положения о финансировании избирательной кампании должны предусматривать обязательство обнародовать источники финансирования избирательной кампании до дня выборов, публиковать подробные заключительные отчеты о доходах и расходах избирательной кампании и результаты их аудита, а также предусматривать ряд сдерживающих и соразмерных санкций за нарушение правил финансирования избирательной кампании.

«Переходное» приложение

После спорных парламентских выборов 4 октября 2020 года Кыргызстан переживает постоянные политические **потрясения**. Новые парламентские выборы были отложены на неопределенный срок, и вместо этого на 10 января 2021 года были назначены президентские выборы в сочетании с предложенным конституционным референдумом. Широко оспариваемая легитимность процесса конституционной реформы и предлагаемого проекта текста конституционных поправок, искажающих систему сдержек и противовесов и потенциально ставящих под угрозу свободу выражения мнений и свободу СМИ, вызывает обоснованные опасения у **местных** и **международных экспертов**.

Происходящие в стране события высветили ряд важных вопросов, изначально не охваченных информационным документом АРТИКЛЬ 19 по свободе выражения мнений и выборам в Кыргызстане. Таким образом, по итогам консультаций с местными партнерами АРТИКЛЬ 19 разработал данное Приложение, чтобы дополнить первоначальный документ и обсудить, среди прочего, роль СМИ в переходном политическом процессе, некоторые аспекты права на протест и безопасность женщин-журналистов в Интернете, а также предоставить дополнительные рекомендации соответствующим заинтересованным сторонам в Кыргызстане.

Обязанность государства уважать, защищать и соблюдать права человека

Ответственность за обеспечение защиты и соблюдения прав человека, включая свободу выражения мнений и доступ к информации, в конечном итоге лежит на государстве, даже в периоды политических изменений и/или беспорядков. В частности:

- **Статья 7 Статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния** предусматривает, что государство по-прежнему несет ответственность за действия своих учреждений/государственных служащих, совершаемые в их официальном качестве, даже если они действуют вне своих полномочий, например если есть основания полагать, что они превысили свои полномочия;
- В **Замечании общего порядка №31** Комитет ООН по правам человека установил, что права человека будут полностью соблюдены только в том случае, если люди будут защищены государством не только от нарушений, совершаемых его государственными служащими, но и от действий, совершаемых частными лицами или организациями. Государства могут быть привлечены к ответственности за нарушения прав человека, если они их позволяют или не принимают соответствующие меры, не проявляют должное усердие для предотвращения, наказания, расследования или возмещения вреда, причиненного частными лицами или организациями. На практике эти положения международного права означают, что государство несет ответственность за нарушения прав человека, даже если его органы действовали за пределами

своих полномочий и/или если такие нарушения были совершены частными субъектами и государство не смогло предотвратить их возникновение и/или исправить негативные последствия.

Свобода выражения мнений и СМИ в период политических изменений

Свобода выражения мнения широко признана краеугольным камнем демократии. Без свободы слова демократия будет лишена своих основных элементов прозрачности и подотчетности государственного управления. Возможность открыто и без страха участвовать в публичных дебатах имеет еще большее значение в периоды политических перемен и сложных переходных процессов. Любая социальная нестабильность вызвана определенными общественными недовольствами, которые невозможно решить должным образом без свободного и честного общественного обсуждения. Роль независимых СМИ заключается именно в том, чтобы предоставить пространство для таких дискуссий, и активные граждане должны иметь возможность беспрепятственно в них участвовать. В периоды, когда обществу необходимо принимать политические решения, способные определить его развитие на годы вперед, оно должно быть снабжено качественной информацией, чтобы сделать возможным сознательный и уверенный коллективный выбор. Любое неправомерное препятствование свободному потоку информации и работе профессиональных журналистов во время политического кризиса и/или переходного периода, даже если такой переход сопровождается публичными протестами, не только посягает на свободу выражения мнений и свободу СМИ, но и подрывает способность людей осмысленно участвовать в политических процессах и осуществлять надлежащий контроль над своим собственным будущим.

Право на протест

Артикль 19 считает, что протесты играют решающую роль в гражданской, политической, экономической, социальной и культурной жизни наших обществ. Право на протест предполагает осуществление многих основных прав человека и имеет важное значение для защиты всех прав человека. Иногда право на протест также играет важную роль в защите стремления людей к демократическому и справедливому управлению. Руководство о том, как уважать, реализовывать и защищать право на протест в Кыргызстане, можно найти в [Замечании общего порядка №37 Комитета ООН по правам человека о праве на мирные собрания](#), а также в [Принципах Артикль 19 по защите прав человека в контексте протестов](#).

Всем должно быть разрешено использовать цифровые технологии для протеста. Доступ к цифровым технологиям, в том числе их использование в протестах, следует поощрять и облегчать. Любые ограничения на использование цифровых технологий в протестах, включая Интернет, социальные сети и мобильную телефонию, должны соответствовать требованиям законности, правомерности, необходимости и соразмерности и подлежать строгим процессуальным гарантиям. Правительствам [не следует препятствовать доступу к информации в Интернете](#). Хотя Кыргызстан не прибегал к серьезным отключениям Интернета в этот период, однако в день выборов в октябре и в последующие дни проведения протестов сообщалось о некоторых

сбоях в работе связи. [Международный сайт петиций change.org](#) остается **заблокированным** в стране с середины июля 2020 года по сомнительным обвинениям в «экстремизме»: соответствующее решение местного суда находится на рассмотрении в Верховном суде Кыргызской Республики.

Артикль 19 обеспокоен тем, что после оспариваемых парламентских выборов несколько СМИ и отдельные журналисты [сообщили о нападениях и/или словесных оскорблениях в связи с освещением ими связанных с выборами протестов и протестующих](#). В большинстве случаев подобные атаки были инициированы предполагаемыми сторонниками определенных политиков, в частности, ведущего кандидата в президенты Садыра Жапарова. Правоохранительные органы не смогли обеспечить надлежащую защиту от нападений.

Артикль 19 обращает внимание на то, что информация, касающаяся протестов, не должна подавляться или необоснованно ограничиваться. Власти должны воздерживаться от введения мер, регулирующих или ограничивающих свободное распространение информации о протестах через вещательные и печатные СМИ, Интернет и другие коммуникационные платформы. Любые ограничения свободы информации должны соответствовать требованиям трехчастного теста, а именно: предусматриваться законом, приниматься для достижения правомерной цели, быть необходимыми и соразмерными. Журналисты в Кыргызстане должны иметь беспрепятственный доступ ко всем площадкам и политическим и общественным собраниям, на которых решается дальнейший путь развития страны.

Работники средств массовой информации и гражданские активисты могут и должны осуществлять мониторинг происходящих протестов и освещать их. Лица, документирующие действия полиции и нарушения прав человека во время протестов, не должны подвергаться целенаправленному преследованию по причине освещения ими протестов. Лица, ответственные за умышленные попытки конфисковать, повредить или сломать соответствующее оборудование, печатные материалы, видеоматериалы, аудио-, визуальные и другие записи, должны быть привлечены к ответственности. Должна быть обеспечена безопасность журналистов, работников СМИ и наблюдателей.

Безопасность женщин-журналистов, активистов и юристов в Интернете

Женщины-журналисты имеют иной опыт, сталкиваются с другими проблемами и рисками, чем их коллеги-мужчины. На них часто нападают не только из-за их активности или политической позиции, но и из-за их пола, что приводит к усугублению проблем с безопасностью как офлайн, так и онлайн. Интернет-среда особенно способствует массовым преследованиям и угрозам в отношении женщин-журналистов и активистов; в Интернете процветают сексистские стереотипы. В то же время, как отмечается в [Справочнике ОБСЕ по безопасности женщин-журналистов в Интернете](#), эта безопасность напрямую влияет на качество наших демократий и право общества на доступ к многообразию информации. При агрессивном подавлении женских голосов общество не будет справедливо представлено в каких-либо публичных дебатах, и будут упущены важные точки зрения.

АРТИКЛЬ 19 с обеспокоенностью отмечает, что с момента публикации крупномасштабных расследований коррупции в 2019 году в Кыргызстане активизировались онлайн-атаки на журналистов. В конце 2020 года онлайн-преследования начали направляться преимущественно на женщин-журналистов, активистов и даже юристов за их активную позицию в отношении оспариваемых парламентских выборов, сомнительной легитимности последующих политических решений и качества предложенных конституционных поправок. Многие политические деятели либо игнорируют проблему преследований в Интернете, либо даже поощряют их своими публичными заявлениями и в общении со своими сторонниками.

Рекомендации:

- Все политические деятели в Кыргызстане должны недвусмысленно признать как государственную, так и свою собственную ответственность за соблюдение и защиту прав человека в стране; политическая нестабильность, оспариваемая легитимность государственных властей или нарушения прав человека, совершаемые частными лицами, не отменяют окончательную ответственность государства за обеспечение этих прав;
- Все политические деятели и государственные органы в Кыргызстане должны признать решающую роль свободы выражения мнений и свободы СМИ в демократическом развитии, особенно во времена политической нестабильности; все государственные и частные субъекты и учреждения должны воздерживаться от препятствования работе независимых СМИ и журналистов и/или освещению ими продолжающегося политического кризиса; политические кандидаты и политические партии должны активно взаимодействовать со своими последователями и сторонниками для предотвращения нападений на журналистов и СМИ;
- Право на протест должно быть должным образом защищено в Кыргызстане, включая использование цифровых технологий в протестах, свободный поток информации и освещение протестов;
- Все нападения на журналистов и СМИ, совершенные в ходе протестов, должны быть надлежащим образом расследованы, а виновные должны быть привлечены к ответственности;
- Особое внимание компетентных государственных органов и соответствующих частных субъектов следует уделять обеспечению безопасности женщин-журналистов, активистов и юристов как онлайн, так и офлайн; политические кандидаты и политические партии должны проводить политику нулевой терпимости к притеснению и преследованию женщин-журналистов, активистов и юристов.

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

article19.org