

08.04.2020

## **Информация о нарушениях конституционных прав граждан на доступ к информации и свободу слова, а также прав журналистов и СМИ в период чрезвычайного положения в Кыргызстане**

*21 марта 2020 года из-за ситуации с распространением коронавируса в стране по предложению Совета безопасности КР Правительство республики ввело на территории страны режим чрезвычайной ситуации с 22 марта 2020 года сроком на 1 месяц.<sup>1</sup>*

*24 марта 2020 года Президент КР Жээнбеков С.Ш. подписал Указ о введении чрезвычайного положения на территориях городов Бишкек, Ош, Джалал-Абад, Сузакского, Ноокатского и Кара-Суйского районов на период с 08.00 часов 25 марта 2020 года до 08.00 часов 15 апреля 2020 года.<sup>2</sup> В Указе Президента КР прописано, что данный режим вводится «исключительно в интересах обеспечения защиты жизни и здоровья граждан, их безопасности и общественного порядка, а также в целях предотвращения распространения коронавирусной инфекции на другие территории Кыргызской Республики».*

Все перечисленные обстоятельства устанавливают определенные ограничения на профессиональную деятельность журналистов и СМИ, вследствие чего нарушаются права граждан на свободу выражения и свободу доступа к информации. Созданы условия, при которых СМИ не могут выполнять свои прямые обязанности по освещению общественно-значимой информации и предоставлению гражданам права на доступ к такой информации.<sup>3</sup> В этой связи ОФ «Институт Медиа Полиси» подготовил сведения о нарушениях конституционных прав граждан на доступ к информации и свободу слова, а также прав журналистов и СМИ в период чрезвычайного положения в Кыргызстане:

### **1. Комендатура г. Бишкек не разработала порядок аккредитации журналистов в период чрезвычайного положения**

Выступая на брифинге 30.03.2020 года, комендант г. Бишкек заявил, что не будет проводить аккредитацию журналистов, ссылаясь на необходимость обеспечения безопасности здоровья журналистов. Следовательно, полноценно работать в условиях режима чрезвычайного положения журналисты не смогут. Журналистское сообщество и медиаэксперты считают, что чиновники, таким образом, нарушают Конституцию. Они

<sup>1</sup> <https://www.gov.kg/ru/post/s/premer-ministr-mukhammedkalyy-abylgaziev-provel-soveshchanie-po-vvodu-rezhima-chrezvychaynoy-situatsii>

<sup>2</sup> <http://prezident.kg/ru/arhiv/2020/3/24/>

<sup>3</sup> Медиасообщество КР 30 марта выступила с выражением крайней обеспокоенности некоторыми решениями в рамках ликвидации последствий пандемии коронавируса <http://media.kg/news/zayavlenie-media-soobshhestva-prezidentu-kr-premer-ministru-kr-toraga-zhk-kr/>

потребовали обоснований, но штаб и комендатура традиционно отмалчиваются, игнорируя любые вопросы.<sup>4</sup>

Данные действия нарушают пункт 9 статьи 17 Конституционного Закона КР «О чрезвычайном положении», где указано, что комендант местности должен на территории, где введено чрезвычайное положение, установить особый порядок аккредитации журналистов и определить условия их работы. Комендант должен издать документ о порядке аккредитации в строгом соответствии нормам Конституции, законов и международного права.

Аппарат Омбудсмана обратил внимание, что институт аккредитации призван регламентировать взаимоотношения СМИ с организациями, выступающими в качестве источников информации. И поэтому недопустимо нарушать нормы Конституции КР и законов, и потребовал безотлагательно разработать особый порядок работы журналистов в виде соответствующего нормативного акта и довести до внимания общественности, что он отвечает статье 17 вышеуказанного Конституционного закона.<sup>5</sup>

Однако, со стороны коменданта на выступление Аппарата Омбудсмана не последовало никакой реакции. Предложенная онлайн платформа для журналистов, не отвечает требованиям о введении аккредитации в соответствии со статьей 17 Конституционного Закона КР «О чрезвычайном положении».

## **2. Работа СМИ не включена в перечень разрешенных видов деятельности в период чрезвычайного положения**

31.03.2020 года Республиканский штаб по борьбе с коронавирусом опубликовал список разрешенных видов деятельности в период чрезвычайного положения. Данный список предполагает возможность осуществления своей деятельности и передвижения в зоне чрезвычайного положения. Необходимо отметить, что режим чрезвычайного положения на сегодня введен в городах Бишкек, Ош, Джалал-Абад, а также в трех районах (Сузакский, Ноокатский и Кара-Сууйский). В остальной части республики действует режим чрезвычайной ситуации. Данные правовые режимы регулируются отдельными законами: Конституционный Закон КР «О чрезвычайном положении» и Закон КР «О гражданской защите».

Однако оба этих нормативных правовых акта не предусматривают ограничение либо запрет деятельности СМИ в период чрезвычайного положения. Соответствующие нормы законов устанавливают, что работа государственных органов в этих режимах должна осуществляться на принципах законности, гласности и временности. Конституция КР провозглашает право на свободу слова и свободу прессы.

Между тем, государство приняло ряд решений, которые ограничивают возможность СМИ выполнять свою непосредственную обязанность по информированию общественности о текущей ситуации. Тем самым были нарушены основные положения Конституции, где любое ограничение прав и свобод допускается только на основании закона. При этом цели

<sup>4</sup> [https://24.kg/obschestvo/148706\\_ogranicheniya\\_dlya\\_jurnalistov\\_vusloviyah\\_rejima\\_chp\\_kommentarij\\_ombudsmena/](https://24.kg/obschestvo/148706_ogranicheniya_dlya_jurnalistov_vusloviyah_rejima_chp_kommentarij_ombudsmena/)

<sup>5</sup> [https://ombudsman.kg/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1550:comment-of-the-institute-of-the-ombudsman-of-the-kyrgyz-republic-to-the-situation-surrounding-media-accreditation-in-connection-with-the-state-of-emergency-in-several-regions-of-the-country&catid=18&Itemid=330&lang=ru](https://ombudsman.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=1550:comment-of-the-institute-of-the-ombudsman-of-the-kyrgyz-republic-to-the-situation-surrounding-media-accreditation-in-connection-with-the-state-of-emergency-in-several-regions-of-the-country&catid=18&Itemid=330&lang=ru)

строго ограничены: защита национальной безопасности и общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, а также защита прав и свобод других лиц. Вводимые ограничения должны быть соразмерными указанным целям.

### **3. Журналистам и служебным редакционным машинам запрещено осуществлять передвижение через блокпосты**

Приказом комендатуры города Бишкек от 30 марта 2020 года №15 «О дополнительных мерах по обеспечению режима чрезвычайного положения» на территории Бишкека на период действия чрезвычайного положения введен запрет на передвижение людей и личного транспорта по городу за исключением определенных видов деятельности. Деятельность СМИ в список исключений не включена, несмотря на то, что законодательство не предусматривает ограничение либо запрет деятельности СМИ в период чрезвычайного положения. И в Законе КР «О средствах массовой информации» говорится, что журналист имеет право по предъявлению удостоверения журналиста присутствовать в районах стихийных бедствий.

СМИ сообщают о готовности самостоятельно обеспечить извоз своих сотрудников в целях их безопасности, от места проживания до офиса и обратно. Однако поскольку специфика работы телеканалов требует для запуска эфира получить доступ к пульту управления, сотрудники телевизионных каналов, ввиду отсутствия СМИ в перечне разрешенных видов деятельности в период чрезвычайного положения, вынуждены на свой страх и риск перемещаться по городу, рискуя быть задержанными. Для разрешения данной проблемы телеканалам для выхода в эфир требуется, как минимум, обеспечить передвижение технического персонала, а также сотрудников по монтажированию, озвучке. Данный запрос - комендатура не слышит.

В связи с этим действия коменданта препятствуют телеканалам в осуществлении их ежедневной работы по информированию своей аудитории о текущих событиях и созданию собственного контента, а также добросовестного исполнения перед контрагентами своих договорных обязательств.

### **4. Ограниченный доступ к информации для негосударственных СМИ.**

Статьями 9, 10 закона КР «О гарантиях и свободе доступа к информации» предусмотрен исчерпывающий перечень информации, не подлежащий предоставлению и распространению. Среди данного перечня не имеется оснований для не предоставления информации в случае введения режимов чрезвычайного положения и чрезвычайной ситуации. Согласно абзаца третьего статьи 3 вышеназванного закона ограничения в доступе и распространении информации устанавливаются только законом. Вместе с тем, Законом КР «О гарантиях и свободе доступа к информации», Конституционным Законом КР «О чрезвычайном положении», Законом КР «О гражданской защите» не ограничивается право граждан на доступ к информации в условиях введения режимов чрезвычайного положения и чрезвычайной ситуации.

На сегодняшний день органы, задействованные в борьбе с данной эпидемией, проводят в основном<sup>6</sup> только брифинги, на которых информация предоставляется в одностороннем и дозированном порядке, ответы на вопросы могут прийти спустя 5-6 дней, когда данная информация уже не актуальна. Коммуникации с пресс-службами государственных органов, Республиканского штаба и комендатур не отлажены и в большинстве случаев затруднительны; лица, принимающие решения «закрыты» от журналистов.

В то же время, государственные телеканалы делают выпуски новостей с посещением медицинских учреждений, получения интервью и т.д. Неизвестно, на каком основании в период чрезвычайного положения им предоставлено право осуществлять свою деятельность. Если они имеют официальное разрешение на работу в условиях чрезвычайного положения, и на законных основаниях у них имеется пропуск, тогда Комендатура города должна официально заявить, кто им предоставил такие полномочия. По данному вопросу комендант не дал письменного обоснования.

В соответствии с частью 2 статьи 4 Закона КР «О телевидении и радиовещании» основными принципами государственной политики в сфере телевидения и радиовещания являются недопустимость монополизации телерадиоорганизаций промышленно-финансовыми, политическими и другими группами либо отдельными лицами, а также защита телерадиоорганизаций от финансового и политического давления со стороны финансово-политических групп, органов государственной власти и органов местного самоуправления.

При этом руководители отдельных редакций, сообщают Институту Медиа Полиси, что обращения в Аппарат Правительства и Комендатуру г. Бишкек по поводу отсутствия условий для работы негосударственных СМИ не дают положительного результата. Представители уполномоченных органов не могут предоставить исчерпывающий ответ, на каком основании не соблюдается принцип равенства при создании условий для деятельности СМИ. По инициативе Институтом Медиа Полиси было подготовлено заявление от имени медиа сообщества на имя Президента КР, Спикера парламента и Премьера министра с требованием обеспечить равный доступ к информации для всех СМИ.<sup>7</sup>

Исходя из сложившейся ситуации, такой избранный подход говорит о нарушении принципа равенства при создании условий, необходимых для осуществления деятельности СМИ.

## **5. Экономические проблемы негосударственных СМИ**

Экономический кризис подрывает возможности независимым СМИ продолжать свою деятельность, так как, с одной стороны, рекламодатели уходят, а с другой – СМИ не могут выполнить свои договорные обязательства из-за сокращения части штата (творческого, административного персонала).

<sup>6</sup>[https://kaktus.media/doc/409695\\_obiasniaem\\_popyliarno\\_v\\_chem\\_problema\\_otsytstviia\\_akkreditacii\\_y\\_smi\\_i\\_dostypa\\_k\\_informacii.html](https://kaktus.media/doc/409695_obiasniaem_popyliarno_v_chem_problema_otsytstviia_akkreditacii_y_smi_i_dostypa_k_informacii.html)

<sup>7</sup> <http://media.kg/news/zayavlenie-media-soobshhestva-prezidentu-kr-premer-ministru-kr-toraga-zhk-kr/>

Вместе с тем, значительно вырос спрос на объективные и разносторонние новости (где присутствует точка зрения альтернативная государственной). В условиях, когда рекламодатели приостанавливают сотрудничество, и падает финансирование, а негосударственные СМИ обеспечивают общество доступом к классическим новостям: достоверным, оперативным и сбалансированным.

В то же время государственные СМИ, получив право на передвижение и доступ к эксклюзивной информации от госструктур, имеют стабильное гарантированное финансирование из госбюджета за счет налогов. Однако их редакционная политика не отвечает запросам и интересам всего общества, а журналисты не задают критических вопросов, являясь лишь ретрансляторами официальной позиции государственных органов.

#### **6. Правоохранительные органы вводят в заблуждение население об ответственности за распространение фейковых новостей о коронавирусе, и предупреждают их о возбуждении уголовных дел по статье 344 Уголовного Кодекса КР «Заведомо ложное сообщение о совершении преступления»**

Правоохранительные органы вводят в заблуждение население, указывая на ответственность за распространение ложных сведений, и задерживают лиц за любые сообщения о коронавирусе. В средствах массовой информации появляются<sup>8</sup> предупреждения пресс-центров правоохранительных органов о том, что распространение в СМИ недостоверной информации в период чрезвычайного положения может квалифицироваться по статье 344 УК КР, предусматривающей ответственность за «заведомо ложное сообщение о совершении преступления»<sup>9</sup>. Однако, ответственности за распространение недостоверной информации в период чрезвычайного положения в Уголовном кодексе КР, в Кодексе КР «О проступках» и Кодексе КР «О нарушениях» не предусмотрено.

Статья 344 Уголовного кодекса КР, находясь в главе «Преступления против процессуального порядка добывания доказательств» состоит в сообщении в правоохранительные органы заведомо ложных сведений о совершении преступления, либо указании совершения преступления лицом, заведомо невиновным. Опасность данного преступления заключается в том, что оно посягает на нормальную и законную деятельность судов и правоохранительных органов, препятствует полному и всестороннему расследованию и рассмотрению уголовного дела.

В результате заведомо ложного сообщения правоохранительные органы тратят время, силы и средства на раскрытие несовершенного преступления, либо, в случае, если преступление было совершено, идут по ложному следу, теряя возможность найти настоящего преступника, тем самым, снижается результативность и эффективность деятельности правоохранительных органов. Об этом следует из мотивировочной части

<sup>8</sup> <https://24.kg/proisshestvija/148325/>  
<https://24.kg/proisshestvija/148191/>  
<http://svodka.akipress.org/news:1606997?from=portal&place=topread&day-ago=2>

<sup>99</sup> <https://mvd.gov.kg/index.php/rus/mass-media/all-news/item/10363-mvd-prizyvaet-grazhdan-ne-rasprostranyat-lozhnykh-soobshchenij>

решения Конституционной палаты Верховного суда КР от 14.01.2015 года. «Сообщение в СМИ о совершении преступления, выступая поводом к возбуждению уголовного дела, способствует осуществлению досудебного и судебного производства, однако недействительность такого сообщения не может расцениваться как заведомо ложное и не образует состава преступления, предусмотренного статьей 329 УК КР «Заведомо ложное сообщение о совершении преступления»<sup>10</sup> (ныне действующая статья 344 УК КР). В каждом случае в СМИ сообщается, что ГКНБ провел профилактическую работу, и что лицо, распространившее информацию, раскаялось. Такую работу ГКНБ депутат Жогорку Кенеша КР Сурабалдиева Э. подвергла критике 1.04.2020 года и оценила данные действия как запугивание людей за слово.<sup>11</sup>

Действительно, во всем мире констатируется увеличение числа сообщений в социальных сетях, распространяющих теории заговоров и другую непроверенную информацию о распространении вируса. Однако, решение проблемы недостоверной информации через отсылку на несуществующие виды ответственности является ничем иным как контрпродуктивным подходом. Имея целью повышение правовой культуры посредством введения в заблуждение, данный метод приводит к тому, что у незнающих закон прививает неверное понимание закона, а у знающих – снижает доверие к правоприменению.

Имея целью предотвратить распространение слухов и фейковой информации, напротив Комендатуре следует обеспечить профессиональные СМИ доступом к информации. Именно такой подход позволит Комендатуре усилить свою работу в борьбе с дезинформацией. В 21 веке у каждого гражданина есть телефон и интернет, и каждый человек становится распространителем информации, в том числе непроверенной и недостоверной. И это не всегда делается людьми со злым умыслом. Очень часто, это происходит из-за того, что люди боятся, и достоверной информации не хватает. Именно частные СМИ дают площадку открытым обсуждениям и свободному потоку информации, которые жизненно необходимы для просвещения населения и, соответственно, для успешной общемировой борьбы с COVID-19.

## **7. Ограничение прав на получение квалифицированной юридической помощи**

Введенное чрезвычайное положение, а также карантинный режим повлекли за собой серьезные проблемы для работы адвокатского сообщества. 31.03.2020 года Республиканский штаб по борьбе с коронавирусом опубликовал список разрешенных видов деятельности в период чрезвычайного положения. В данном списке не была включена адвокатская деятельность.

Приостановление судебных заседаний не означает, что нет задержаний и арестов. Следственные судьи продолжают работать. Задержания граждан за нарушение комендантского часа производятся. Однако все эти процессы происходили без участия адвокатов из-за того, что их лишили возможности защищать права клиентов, граждан.

<sup>10</sup> Решение по делу о проверке конституционности Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» от 17 мая 2014 года № 68 в связи с обращением объединения юридических лиц «Ассоциация Неправительственных и Некоммерческих организаций» от 14.01.2015г. <http://constpalata.kg/wp-content/uploads/2015/01/Umetalieva-NPO-NKO-111.pdf>

<sup>11</sup> <http://svodka.akipress.org/news:1607559/?from=portal&place=nowread&b=2>

В связи со сложившейся ситуацией Союз Адвокатов Кыргызстана поддержал адвокатов и направил письма руководителю Республиканского штаба по борьбе с коронавирусом и коменданту г. Бишкек с просьбой обеспечить беспрепятственное передвижение адвокатов и пропуск их транспорта. Аналогичное заявление сделал и Комитет гражданского контроля, который призвал в сложившейся обстановке комендатуру и правительство обеспечить беспрепятственную работу адвокатов, обеспечив их пропусками, поскольку они, как медики выполняют важную миссию – спасают человека от превышения полномочий со стороны государственных структур, от нарушения его конституционных прав<sup>12</sup>.

Стоит отметить, что сегодня, 8 апреля 2020 года, комендантом г.Бишкек разрешен вопрос предоставления пропуска адвокатам, участвующим на судебных процессах у следственных судей. Вместе с тем по остальным территориям, где введен режим чрезвычайного положения вопрос для местного адвокатского сообщества остается не разрешенным.

В соответствии с пунктом 3 статьи 40 Конституции КР каждый имеет право на получение квалифицированной юридической помощи. Следует отметить, что Конституционный Закон КР «О чрезвычайном положении» и законы КР «О гражданской защите» и «Об Адвокатуре и адвокатской деятельности» не предусматривают запрета деятельности адвокатов на оказание услуг и не ограничивают конституционные гарантии прав человека на проверку законности задержания его в период чрезвычайного положения. А, следовательно, они должны соблюдаться также и в условиях введенного режима чрезвычайной ситуации. Согласно части 3 статьи 5 Конституции КР государственные органы не могут выходить за рамки полномочий, определенных Конституцией и законами.

#### **8. Внесение изменений и дополнений в некоторые законодательные акты в части ответственности (распространение недостоверной информации)**

Президент КР Жээнбеков С.Ш. подписал 03.04.2020 года Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты КР (Уголовный кодекс КР, Кодекс КР о проступках, Кодекс КР о нарушениях)».<sup>13</sup>

Кодекс о Нарушениях был дополнен новой статьей 82<sup>2</sup> «Действия, направленные на нарушение правопорядка в условиях чрезвычайного положения». Теперь за действия, направленные на нарушение правопорядка, либо действия, нарушающие общественный порядок и спокойствие физических лиц, путем распространения недостоверной информации, совершенные в местности, где объявлена чрезвычайная ситуация, чрезвычайное или военное положение, может наступить ответственность в виде штрафа для физических лиц 5 500 сомов, для юридических лиц – 17 000 сомов.

Ключевой квалифицирующий признак данного правонарушения является «распространение недостоверной информации», которая, в свою очередь, должна «нарушать общественный порядок и спокойствие граждан» - это второй

<sup>12</sup> <https://24.kg/obschestvo/149431/>

<sup>13</sup> [http://prezident.kg/ru/sobytiya/16451\\_sekretariat\\_soveta\\_bezопасnosti\\_kirgizskoy\\_respubliki\\_sobshaet](http://prezident.kg/ru/sobytiya/16451_sekretariat_soveta_bezопасnosti_kirgizskoy_respubliki_sobshaet)

квалифицирующий признак, который, как и первый необходимо установить. В настоящее время вызывают опасения следующие ключевые моменты:

1. Содержание нормы предопределяет, что при составлении протокола о нарушении, представитель уполномоченного органа должен уже иметь документы о том, что информация, которую распространил правонарушитель является недостоверной. Как уполномоченный орган будет устанавливать это, и на основании каких документов?
2. Норма не предусматривает признак «заведомо», т.е. не предусмотрен квалифицирующий признак умысла совершения правонарушения, поскольку распространитель может добросовестно заблуждаться и не знать о недостоверности сведений. Неясно, должен ли распространитель совершить это нарушение с умыслом или без. Данное несовершенство нормы может также привести к произвольным решениям в правоприменительной практике.
3. Каким образом, уполномоченный орган и по какому критерию будет определять «нарушен ли общественный порядок и спокойствие граждан»?
4. Дела данной категории рассматриваются уполномоченным органом в сфере внутренних дел, то есть МВД или его структурные подразделения. Кто будет определять, какое из подразделений органов внутренних дел будет заниматься этим?

---

«Здоровье людей зависит не только от доступа к медицинской помощи. Доступ к адекватной информации об опасности и способах безопасности также важен». <sup>14</sup> ОФ «Институт Медиа Полиси» - создан в 2005 году для продвижения конституционных прав граждан на свободу слова и доступ к информации в Кыргызстане. Свидетельство о перерегистрации №0000663 серии ГПЮ от 09.02.2011г. В случае возникновения дополнительных вопросов пишите по адресу: [mpi@media.kg](mailto:mpi@media.kg).

---

<sup>14</sup> Из совместного заявления Дэвида Кейя, Специального докладчика ООН по продвижению и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Арлема Дезира, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Эдисона Ланза, Специального докладчика Международного комитета Красного Креста по правам человека и Красного Полумесяца, март 2020