

28 июня 2021 г.

**АНАЛИЗ**  
**к проекту закона Кыргызской Республики**  
**«О защите от ложной и недостоверной информации»**

14 мая 2020 года на сайте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики вывешен на общественное обсуждение проект закона Кыргызской Республики «О манипулировании информацией». 4 июня 2020 года был зарегистрирован проект Закона «О манипулировании информацией». Инициаторами проекта закона выступили депутаты Жогорку Кенеша КР Асылбаева Г., Осмонова А..

Первоначальная редакция проекта закона предусматривала открытые формулировки, влекущие нарушения прав человека и ограничение предпринимательской деятельности интернет-провайдеров.

После обращений гражданского сектора и бизнес-сообщества, текст редакции был изменен, но формально. Формулировки дополнительных обязательств для бизнес-сообщества и ограничения прав человека были скорректированы

Несмотря на протесты гражданского общества, проект закон был принят в трех чтениях и направлен Президенту КР на подписание.

3 августа 2020 года Президент КР Сооронбай Жээнбеков подписал возражения к закону «О манипулировании информацией». Основанием направления возражения Президента послужила необходимость обеспечения полноты правового регулирования в данной сфере, предлагается пересмотреть редакцию закона, в частности субъектов правоотношений, механизмов реализации и технических аспектов регулирования данного закона с привлечением представителей общественности, экспертного сообщества и государственных органов. В возражении Президента также указано: «Считаю необходимым обеспечить рассмотрение данного закона с учетом прав человека, проводимой государственной политики, возможностей технологий и устойчивого развития государства.».

31 мая 2021 года создана согласительная группа для выработки согласованного варианта возвращенного в Жогорку Кенеш КР Президентом закона КР «О манипулировании информацией».

Ознакомившись с подготовленным согласительным вариантом проекта закона, теперь уже под названием «О защите от ложной и недостоверной информации» отмечаем, что данный закон подготовлен с нарушением Закона КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», без выполнения указаний в возражении Президента КР от 3 августа 2021 года, нормы проекта закона противоречат Конституции, международным договорам, нарушают права человека и устанавливают необоснованно дублирующие функции органов государственной власти в условиях критического дефицита бюджета страны.

**1. Нарушения Закона КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики».**

Согласно статьи 62 Закона КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»

1. Торага **не позднее 2 рабочих дней** со дня получения закона с возражениями Президента направляет возражение в ответственный комитет, фракциям, экспертной службе.

2. Ответственный комитет после изучения возражений Президента, предложений фракций, заключения экспертной службы в срок **не более 10 рабочих дней** выносит одно из следующих решений:

- 1) согласиться с возражениями Президента;
- 2) не согласиться с возражениями Президента и одобрить закон в ранее принятой редакции (преодоление вето);
- 3) образовать согласительную группу для выработки согласованного варианта закона.

При этом, согласно части 7 статьи 62 вышеуказанного закона если Жогорку Кенеш по результатам рассмотрения возражения Президента не примет одно из решений, предусмотренных частью 2 настоящей статьи, закон считается отклоненным.

Как видно, для Торага ЖК КР, комитета ЖК регламентированы жесткие сроки (не более) рассмотрения возражения Президента и эти сроки пропущены. При этом, Жогорку Кенеш в указанные законом сроки не принимал какое-либо решение по возвращенному Президентом КР закону. Соответственно, согласно части 7 статьи 62 вышеуказанного закона закон должен считаться отклоненным.

11 июня 2021 года письмом за исх. № 28 ИМП обращено в адрес Председателя Комитета ЖК Молдобековой Г.К. с просьбой сообщить:

- на основании какого нормативного правового акта в нарушение установленных вышеуказанных сроков создана согласительная группа для выработки согласованного варианта возвращенного в Жогорку Кенеш КР Президентом закона КР «О манипулировании информацией»?

- почему закон не был отклонен в соответствии с требованиями части 7 статьи 62 Закона КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»?

До сегодняшнего дня ответа на поставленные вопросы не поступило.

## **2. Нарушение указаний, предусмотренных в возражении Президента КР от 3 августа 2021 года.**

Основанием направления возражения Президента послужила необходимость обеспечения полноты правового регулирования в данной сфере, предлагается пересмотреть редакцию закона, в частности субъектов правоотношений, механизмов реализации и технических аспектов регулирования данного закона с привлечением представителей общественности, экспертного сообщества и государственных органов. В возражении Президента также указано: «Считаю необходимым обеспечить рассмотрение данного закона с учетом прав человека, проводимой государственной политики, возможностей технологий и устойчивого развития государства.»

В возражении Президента КР было указано о необходимости привлечения представителей общественности, экспертного сообщества при рассмотрении данного законопроекта. Однако, в нарушении Указа Президента о возражении к закону согласительная группа была создана только из представителей государственных органов. На заседания согласительной группы не привлекались журналисты, общественность.

11 июня 2021 года ИМП письмом за исх. № 31 направило письмо в адрес Председателя Комитета ЖК по социальным вопросам, образованию, науке, культуре и здравоохранению Молдобековой Г.К. и согласительной группе с запросом на каком этапе находится рассмотрение законопроекта и возражения Президента КР?

1. Какие пункты возражения Президента КР учтены?
2. Какие нормы законопроекта изменены?

3. Как учитывается позиция Министерства культуры и информации КР, выступившего против данного закона?
  4. Определены ли Кабинетом Министров источники финансирования реализации закона?
  5. Какая сумма потребуется для реализации данного закона?
  6. Сколько дополнительных кадров потребуется для уполномоченного органа - Министерства культуры и информации КР для реализации данного закона?
  7. Кто из экспертного сообщества принимает участие в рассмотрении возражения Президента?
  8. Каким образом будет обеспечена реализация возражения Президента КР в части необходимости привлечения представителей общественности, экспертного сообщества?
  9. Где можно ознакомиться с результатами работы согласительной группы?
  10. Когда и где заседает согласительная группа?
  11. Когда будут вынесены на официальный сайт Жогорку Кенеша КР изменения в законопроект для обеспечения доступа общественности?
- До сегодняшнего дня ответа на поставленные вопросы не поступило.

### **3. Нарушение норм Конституции и отсутствие источника финансирования.**

Проект закона направлен на регулирование прав и свобод человека, а именно на запрет свободно выражать свое мнение в социальных сетях Интернет пространства. Фактически законом вводится цензура, поскольку устанавливается запрет на распространение определенного вида информации. К этой информации может быть отнесена критика в адрес власти. Под видом ограничения недостоверной информации власть имущие могут по сути запрещать критиковать свою деятельность и поведение в обществе. Вступая в категорию публичных лиц, стремящихся заручиться общественной поддержкой, чиновники автоматически соглашаются, что могут быть объектами критики, в том числе в интернет пространстве.

В свою очередь, согласно части 2 статьи 10 Конституции КР в редакции Закона КР от 5 мая 2021 года № 59 цензура в Кыргызской Республике не допускается. Средства массовой информации свободны и осуществляют свою деятельность в соответствии с законом.

Более того, согласно части 1 статьи 63 Конституции КР в настоящее время запрещается принятие законов, ограничивающих свободу слова, печати и средств массовой информации.

2 июня 2021 года из средств массовой информации также стало известно, что Министерство культуры и информации выступает против законопроекта «О манипулировании информацией». Об этом на заседании Жогорку Кенеша заявил заместитель главы ведомства Ильязбек Балташев.

По его словам, в государственных органах нет специального оборудования и кадров для выявления фейковой информации в интернете. «Для проведения мониторинга информации необходимо привлечь профессиональные кадры и закупить оборудование. Но в бюджете на это не предусмотрено средств. Поэтому мы считаем, что в данный момент нет возможности реализовать эту инициативу», — сказал Ильязбек Балташев.

В соответствии с частью 3 статьи 86 Конституции КР проекты законов, предусматривающие увеличение расходов, покрываемых за счет государственного бюджета, принимаются Жогорку Кенешем после определения Кабинетом Министров источника финансирования.

Соответственно, рассмотрение проекта закона без источника финансирования противоречит Конституции КР.

#### **4. Редакция закона призвана защищать честь и достоинство посредством административного ресурса.**

Из ранее опубликованной на сайте ЖК КР справки-обосновании следует, что «проект закона направлен на «обеспечение прав и свобод граждан, юридических лиц и государства, и защита их от ложной или недостоверной информации, распространяемой в Интернет пространстве». При этом, в новом проекте закона под ложной, недостоверной информацией понимается опубликование, распространение заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство другого лица или подрывающих его репутацию. Стоит отметить, как показывает практика истцами по данной категории дел являются высокопоставленные чиновники, в их числе Президент, депутаты Жогорку Кенеша КР, руководители исполнительной ветви власти, которые считают, что их действия не подлежат критике. Следовательно, данный законопроект принимается в интересах этого круга людей, чтобы посредством административного ресурса защищать их от критики. В этом контексте, невозможно гарантировать независимое рассмотрение уполномоченным органом заявлений, поскольку сам уполномоченный орган подотчетен этим лицам.

Следует отметить, что в соответствии со статьями 3 и 4 Декларации о свободе политической дискуссии в СМИ, принятой 12 февраля 2004 г. на 872-м заседании Комитета Министров Совета Европы, политические деятели, стремящиеся заручиться общественным мнением, тем самым соглашаются стать объектом общественной политической дискуссии и критики в СМИ. Государственные должностные лица могут быть подвергнуты критике в СМИ в отношении того, как они исполняют свои обязанности, поскольку это необходимо для обеспечения гласного и ответственного исполнения ими своих полномочий. Об этих обстоятельствах также упоминается в постановлении Пленума Верховного суда КР «О судебной практике по разрешению споров о защите чести, достоинства и деловой репутации» от 13 февраля 2015 года № 4

Если цель депутатов, согласительной группы в защите лица при распространении недостоверных сведений, порочащих его честь и достоинство, то повторно отмечаем, что такие споры разрешаются через обращение с гражданским иском в суд. Так, статья 18 Гражданского кодекса КР уже предусматривает право гражданина «требовать **по суду** опровержения сведений, порочащих его честь, достоинство или деловую репутацию, а юридическое лицо - сведений, порочащих его деловую репутацию». Если решение суда не выполняется, то суд вправе наложить на нарушителя штраф, взыскиваемый в размере и порядке, предусмотренном процессуальным законодательством, в доход государства. Уплата штрафа не освобождает нарушителя от обязанности выполнить предусмотренное решением суда действие.

Кроме того, абзацем вторым статьи 4 Закона КР «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» предусмотрено, что в случаях распространения сведений, порочащих честь и достоинство Президента Кыргызской Республики, Генеральный прокурор КР обязан с согласия Президента Кыргызской Республики обратиться в суд за защитой его чести и достоинства, с предварительным согласованием суммы морального вреда. Таким образом, в данном случае законодательство предусматривает только судебную защиту прав при опубликовании сведений, порочащих честь, достоинство или деловую репутацию. Механизм принудительного исполнения также предусмотрен только для решений судебных органов. Соответственно, в этой части проект закона противоречит установленным нормам статье 18 Гражданского кодекса КР и статье 4 Закона КР «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики», поскольку в этих нормативных правовых актах не предусмотрена возможность решения таких споров в административном органе.

Статья 4 проекта закона устанавливает, что «уполномоченный государственный орган обязывает интернет-провайдеров осуществлять идентификацию анонимного пользователя в соответствии с законодательством в сфере электрической и почтовой связи. Неясно, каким образом это будет реализовано, поскольку интернет-провайдер не может

идентифицировать анонимного пользователя, он может установить только IP адреса. Таким образом, инициатор желает дополнительно обременить интернет-провайдеров обязанностью по идентификации абонентов. Согласно статьи 21-1 Закона КР «Об электрической и почтовой связи» на операторов связи (включая и интернет провайдеров) уже возложена обязанность «предоставлять уполномоченным государственным органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность в сетях связи, информацию о пользователях услугами связи, а также иную информацию, необходимую для выполнения возложенных на эти органы задач». Необходимо отметить, что эти действия возможны только в рамках расследуемых уголовных дел, в соответствии с требованиями уголовно-процессуального законодательства. Проект закона в данной части предусматривает возможность предоставления уполномоченному государственному органу идентификацию абонента вне зависимости от того, расследуется ли уголовное дело или нет.

Кроме того, в части 2 статьи 7 проекта закона предусматривается, что интернет-провайдер, владельцы пунктов публичного доступа обязаны осуществлять идентификацию абонентов через Единую систему идентификации согласно Закону Кыргызской Республики «Об электрической и почтовой связи» и предоставлять эти данные по запросу суда или уполномоченного государственного органа. Однако, неясно на кого конкретно распространяется данная норма, поскольку в понятийном аппарате проекта закона отсутствует упоминание о владельце пунктов публичного доступа.

Согласно требованиям Закона КР «О нормативных правовых актах КР» проекты нормативных правовых актов, направленные на регулирование предпринимательской деятельности подлежат обязательному анализу регулятивного воздействия. АРВ предполагает сбор статистической и аналитической информации о проблеме, точное описание масштабов, причин проблем и их актуальность, определение экономических и правовых оснований для государственного вмешательства и разработка путей разрешения проблем. Проект нормативного правового акта подлежит отклонению в случае непредставления разработчиком обоснования, подготовленного на основе анализа регулятивного воздействия. Однако в нарушение требований законотворческой техники инициатором на стадии разработки проекта закона не был проведен данный анализ.

Статьей 5 проекта закона предусматривается, что владелец сайта и (или) страницы сайта, размещенного в интернет-пространстве Кыргызской Республики обязан: 1) не допускать использование сайта или страницы сайта в интернет-пространстве Кыргызской Республики для распространения ложной, недостоверной информации; 2) исполнить решение уполномоченного государственного органа или суда в течение 24 часов в соответствии с требованиями настоящего Закона.

Отмечаем, что владелец сайта или владелец страницы в социальных сетях не может знать является ли информация порочащей честь и достоинство лица. Кроме того, владелец сайта не может совершать действия по недопущению какой-либо информации. К примеру, под его постом могут быть комментарии других лиц, к которым он отношений не имеет.

Особую озабоченность вызывает тот факт, что в данной статье прописывается обязанность владельца сайта исполнить решение уполномоченного органа или суда в течение 24 часов. Данное требование также противоречит законодательству, поскольку согласно норм Гражданского процессуального кодекса, законодательства об исполнительном производстве предусмотрены сроки и процедуры исполнения решения суда. В этих нормативных правовых актах не предусмотрено исполнение решения суда в течение 24 часов. Исполнение решения уполномоченного органа также вызывает особые опасения, поскольку представляют угрозу свободе слова. По смыслу проекта закона, уполномоченный орган должен рассмотреть заявление о принятии мер в отношении лица, порочащего честь и достоинство в течение 48 часов. После этого, владельцу сайта необходимо в течение 24 часов исполнить решение уполномоченного государственного органа. В такие сроки невозможно рассмотреть заявление и установить порочит ли честь и достоинство информация, является ли она ложной. К примеру, при рассмотрении дел в

гражданском порядке назначаются соответствующие филологические, лингвистические экспертизы. Запрашивается информация у государственных и иных органов, частных лиц и самое главное – обеспечивается равенство судопроизводства путем принятия участия оспаривающих сторон. В течение 48 часов провести данные процедуры невозможно, что приведет к необоснованной блокировке информации. Очевидно, что инициаторы или лукавят, или не знают, что данный механизм предусматривает досудебный порядок урегулирования спора, поскольку данный спор относится к административным спорам. Гражданам придется обращаться в соответствии с требованиями статьи 62 Закона КР «Об основах административной деятельности и административных процедурах» сначала с административной жалобой в орган принявший решение или вышестоящий орган. Рассмотрение административной жалобы занимает время, порядка одного месяца. Только после этого, у гражданина появляется возможность в течение трех месяцев обратиться в Административный суд с иском, который может быть рассмотрен более двух месяцев. Решение Административного суда вступает в силу по истечению месячного срока на обжалование, если только не подана апелляционная жалоба. Таким образом, данный механизм предусматривает как минимум 4-5 месячный срок на судебные тяжбы по доказыванию, что информация соответствует действительности и решение уполномоченного органа ошибочно. Такой механизм не обеспечивает конституционное право каждого на свободу слова, а наоборот подавляет права человека.

Частью 3 статьи 8 проекта закона предлагается установить, что порядок рассмотрения заявлений гражданина или юридического лица о ложной, недостоверной информации определяется Кабинетом Министров Кыргызской Республики. В этой части отмечаем, что процессуальные права сторон, уполномоченного органа отдается на регулирование Кабинету Министров КР. То есть, механизм, которым в административном порядке будут ограничиваться права на свободу выражения мнения будет устанавливаться не законом, а подзаконными актами Кабинета Министров КР, что по иерархии нормативных правовых актов ниже, чем закон. Однако отмечаем, что согласно части 3 статьи 23 Конституции КР запрещается принятие подзаконных нормативных правовых актов, ограничивающих права и свободы человека и гражданина. Иными словами, данным проектом закона предлагается Кабинету Министров издавать подзаконные акты, которые будут независимы от самого закона. Это значит, что подзаконный акт будет занимать место закона и служить для регламентации общественных отношений, которые могут регулироваться только законом, в частности, ограничение прав человека возможно только на основании закона. Данное конституционное правило обусловлено тем что, законы являются результатом волеизъявления народа (прямого или косвенного) и принимаются только высшими представительными органами государственной власти – парламентом страны или общенародным голосованием (референдумом). Важность вопросов, регулируемых законами, определяет исключительно общенародную компетенцию по их принятию. В современных демократических государствах единственным источником государственной власти признается народ. И только народ (используя институты непосредственной или представительной демократии) определяет основы законодательного регулирования жизни общества. Ни один механизм государственной власти кроме специально на то уполномоченных представительных органов, призванных формулировать и воплощать в жизнь волю общества, не имеет права принимать законы, предназначенные для регулирования наиболее важных социальных вопросов.

При этом, закон принимается в соответствии со специальной нормативно установленной процедурой. В отличие от подзаконного акта, принимаемого путем простого утверждения главой соответствующего органа исполнительной власти, закон принимается в несколько этапов, каждый из которых обязателен. Принятию закона предшествует процедура обсуждения законопроекта в парламенте утверждение главой государства, опубликование и вступление в законную силу. Точное следование всем формально закрепленным этапам является условием действительности закона.

Такое неукоснительное соблюдение порядка принятия имеет целью обеспечить стабильность и устойчивость законов, избежать недостаточной проработки законопроектов. Ибо устойчивость и проработанность законов, отсутствие необходимости их регулярно изменять и уточнять есть гарантия стабильности, а, стало быть, действенности и эффективности определяемой ими системы законодательства. Возможность ограничения прав только законом является гарантией соблюдения прав человека и является правовым барьером для защиты от злоупотребления исполнительной ветвью власти административным ресурсом, в том числе в подавлении критики в адрес своей деятельности.

Частью 1 статьи 9 проекта закона предусматривается, что нарушение требований настоящего закона влечет за собой ответственность, установленную законодательством Кыргызской Республики. Однако, неясно, какая именно ответственность за нарушение требований данного закона и в каком нормативном правовом акте она будет прописана. Таким образом, депутаты принимают закон в отсутствие четких границ ответственности, оставляя на прерогативу исполнительного органа регулирование ограничения прав и свобод человека.

При ограничении прав согласно Конституции КР вмешательство в право должно быть прописано законом, при этом должна преследоваться законная соответствующая Конституции цель, соразмерная нарушениям, ограничительная мера должна являться необходимой в демократическом обществе. Предлагаемые в проекте решения заведомо нацелены на серьезные нарушения прав человека на свободу слова и мнения.

Проектом закона предусматривается, что владелец сайта и (или) страницы сайта в интернет-пространстве Кыргызской Республики обязан разместить на своем сайте или странице сайта в сети Интернет свою фамилию и инициалы, электронный адрес для направления ему юридически значимых сообщений. Данное обстоятельство является прямым нарушением общепризнанного права на анонимность в сети Интернет. Право на анонимность уже стало мировым стандартом для обеспечения фундаментальных прав человека и гражданина в цифровую эпоху. В связи с появлением онлайн-цензуры, прослушиванием и сбором данных рядовых пользователей с дальнейшим их преследованием, интернет пользователи должны иметь право воспользоваться технологиями по предоставлению анонимного доступа к сети и анонимному размещению материалов в интернете (посты, комментарии и другое). Это позволяет реализовать права гражданина на свободу мнения и его выражения в цифровую эпоху. Такого мнения придерживается Совет по правам человека ООН, утвердивший доклад, посвященный проблеме анонимности пользователей в сети. Преследование государством цели идентифицировать пользователей сети является ограничением прав лиц на неприкосновенность частной жизни в Интернете, где они могут реализовать свое право на свободу мнения. При этом кыргызские власти не смогут обязать крупные социальные сети в нарушение общепризнанного права на анонимность в интернете раскрывать имена пользователей. Получается, что Facebook, к примеру, будет нарушать законодательство Кыргызской Республики и его необходимо будет заблокировать.

На основании вышеизложенного, ОФ «Институт Медиа Полиси» считает данный проект закона противоречащим нормам Конституции, необоснованным и ограничивающим права и свободы человека. В этой связи, данный согласованный вариант законопроекта при рассмотрении Жогорку Кенешем КР должен быть отклонен.