

Мандат Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение

Ref.: OL KGZ 3/2023

(Просьба указать этот номер в ответе Государства)

20 июня 2023 г.

Ваше Превосходительство,

Имею честь обратиться к Вам в своем качестве Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение в соответствии с Резолюцией 52/9 Совета по правам человека Организации Объединенных Наций.

Я обращаюсь к Вам, чтобы выразить свою обеспокоенность по поводу предлагаемого проекта Закона «О средствах массовой информации» (далее: «проект Закона» или «законопроект»), который в настоящее время находится на рассмотрении в Кыргызстане и 5-я редакция которого была опубликована Администрацией Президента 13 мая 2023 года для консультаций до 14 июня 2023 года. Проект Закона вызывает ряд вопросов и опасений в отношении свободы выражения мнений и свободы СМИ в Кыргызстане, некоторые из которых я приведу в данном письме.

Международная нормативно-правовая база

Прежде чем высказать свои конкретные опасения в отношении законопроекта, я хотела бы описать международно-правовую базу, касающуюся свободы выражения мнений и свободы СМИ.

Статья 19 Международного пакта о гражданских и политических правах (далее: МПГПП)¹, предусматривает, что *“Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений”* и что *“Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору.”* Данное право включает в себя не только обмен положительной информацией, но и информацией, способной подвергнуться критике, шокировать или обидеть.²

Ограничения права на свободу выражения мнения должны быть совместимы с требованиями, изложенными в статье 19 (3), то есть они должны быть предусмотрены законом, преследовать законную цель, быть необходимыми и соразмерными: а) для уважения прав или репутации других лиц; б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка (*ordre public*), здоровья или нравственности населения. На государство возлагается бремя доказывания того, что любые такие ограничения совместимы с Пактом. Комитет ООН по правам человека напоминает, что соотношение между правом и ограничением и между нормой и исключением не должно быть истолковано превратным образом. Кроме того, Комитет по правам человека пояснил, что *“установление санкций для СМИ, издателей или журналистов исключительно за критику правительства или общественно-политической системы, которой придерживается правительство, ни при каких обстоятельствах не может рассматриваться в качестве необходимого ограничения права на свободное выражение мнений.”*³

¹ Ратифицирован Кыргызской Республикой 7 октября 1994 года.

² ССРР/С/ГС/34, пункт 7.

³ ССРР/С/ГС/34, пункт 42.

Комитет по правам человека установил, что «свободная, не подвергаемая цензуре и не сталкивающаяся с препятствиями пресса или другие средства массовой информации необходимы в любом обществе для обеспечения свободы мнений и их выражения и осуществления других прав, закрепленных в Пакте», и что они представляют собой «один из краеугольных камней демократического общества». Свободные, независимые и плюралистические СМИ также имеют решающее значение для достижения устойчивого развития.⁴ Общество также имеет соответствующее право на получение материалов СМИ. Пресса и другие СМИ должны иметь возможность свободно комментировать общественные вопросы без цензуры.⁵ Государства должны обеспечить независимость и плюрализм СМИ, как традиционных, так и онлайн, в том числе гарантируя редакционную свободу и обеспечивая, чтобы финансирование не подрывало независимость СМИ.⁶

Комитет по правам человека постановил, что механизмы регулирования и законодательная база для СМИ должны быть адаптированы и разработаны с учетом различных форм СМИ, включая печатные, вещательные СМИ и Интернет, и что они должны соответствовать международным стандартам, включая статью 19 (3) МПГПП. Любой отказ в разрешении на публикацию определенного контента должен полностью соответствовать стандартам законных ограничений Статьи 19 (3) МПГПП.⁷ Кроме того, государства-участники не должны устанавливать обременительные административные и финансовые препятствия, такие как обременительные условия лицензирования и сборы. Любые такие условия должны быть «разумными и объективными, четкими, прозрачными, недискриминационными и в остальном должны соответствовать Пакту».⁸

Ограничения в отношении интернет-ресурсов, в том числе блогов и веб-сайтов, также должны соответствовать принципам, изложенным в статье 19 (3) МПГПП. Комитет по правам человека дополнительно пояснил, что такие ограничения, в целом, *должны быть привязаны к конкретному контенту*; и что «общие запреты на работу определенных сайтов и систем не совместимы с пунктом 3 ст. 19 МПГПП», и что «также несовместимо с пунктом 3 ст. 19 МПГПП запрещать сайту или системе распространения информации публиковать материалы только на том основании, что они могут быть критическими по отношению к правительству или политической социальной системе, поддерживаемой правительством».⁹ Когда речь идет о регулировании онлайн-пространства, я в нескольких докладах высказывала предостережение, что цифровое регулирование со стороны правительства не должно использоваться для ограничения свободы выражения мнений в Интернете сверх того, что допустимо в соответствии с международным правом.¹⁰

Учитывая, что журналистской деятельностью может заниматься широкий круг субъектов, включая так называемых «гражданских журналистов» и блогеров, обобщенные системы регистрации и лицензирования журналистов не совместимы со Статьей 19 (3) МПГПП. Комитет по правам человека разъяснил, что допустимы лишь ограниченные схемы аккредитации, если это необходимо для предоставления журналистам привилегированного доступа к определенным объектам и/или событиям, и при условии, что такие схемы применяются недискриминационным образом и в соответствии со статьей 19 МПГПП и другими положениями МПГПП.¹¹ Кроме того, в своем докладе о свободе СМИ в цифровую эпоху я

⁴ A/HRC/53/25, пункт 3.

⁵ ССРР/С/ГС/34, пункт 13.

⁶ ССРР/С/ГС/34, пункт 40.

⁷ ССРР/С/ГС/34, пункт 39.

⁸ Там же.

⁹ ССРР/С/ГС/34, пункт 43.

¹⁰ R ССРР/С/ГС/34, пункт 94.

¹¹ ССРР/С/ГС/34, пункт 44.

отметила, что журналисты не стоят выше закона, но в силу своей функции и общественного интереса к раскрытию информации они имеют право на особую правовую защиту. Государства обязаны не только воздерживаться от произвольных ограничений, но и должны вводить законодательные и нормативные меры в соответствии с международными стандартами в области прав человека, чтобы журналисты могли безопасно и беспрепятственно выполнять свою работу.¹²

Что касается диффамации, Комитет по правам человека подчеркнул, что законы о диффамации «не должны на практике подавлять свободу выражения мнения», и что государствам следует рассмотреть возможность декриминализации диффамации. Комитет подчеркнул важность тщательной разработки законов о диффамации, чтобы обеспечить их полное соответствие статье 19 (3) МПГПП. Это включает требование избегать чрезмерных карательных мер, а также необходимость предусматривать действенные меры защиты, в том числе критерий общественного интереса к теме и отстаивание истины. Комитет также подчеркнул, что применение уголовного законодательства должно допускаться только в самых серьезных случаях и что тюремное заключение никогда не может быть уместным наказанием. Я также хочу напомнить о Резолюции 76/173 Генеральной Ассамблеи ООН «Безопасность журналистов и проблема безнаказанности», принятой в 2021 году. Резолюция призывает правительства обеспечить, чтобы законы о диффамации не использовались не по назначению для цензуры и вмешательства в работу журналистов, и, «при необходимости, пересмотреть и отменить такие законы в соответствии с обязательствами государств по международному праву в сфере прав человека».

Статья 20 (2) МПГПП предписывает, что любое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом. Статья имеет высокий порог, поскольку требует соответствия трем компонентам: а) разжигание ненависти; б) призывы, представляющие собой подстрекательство; в) подстрекательство, способное привести к дискриминации, вражде или насилию.¹³

Вопросы для рассмотрения

В связи с законопроектом я хотела бы поделиться с Вами следующими наблюдениями:

Чрезмерно широкое и обобщенное применение закона

Статья 9 о сфере применения законопроекта предусматривает, что *“под средствами массовой информации понимаются периодические печатные издания, теле- и радиопередачи, веб-сайты в телекоммуникационной сети Интернет и другие электронные средства массовой информации, а также информационные агентства, зарегистрированные в качестве средств массовой информации и осуществляющие сбор, обработку и распространение сообщений и материалов на основе информации.”*

Таким образом, законопроект использует всеобъемлющий подход и применим ко всем видам СМИ. Хотя регулирование определенных СМИ может полностью соответствовать международным стандартам, я рекомендую воздержаться от применения «единого подхода для всех», который может создать чрезмерно широкие и расплывчатые обязательства в отношении совершенно разных видов СМИ. Это снижает правовую определенность и потенциально открывает возможности для злоупотребления законодательством и далеко идущих ограничений свободы выражения мнений. В данном случае меня особенно беспокоит тот факт, что законопроект приравнивает интернет-сайты к традиционным СМИ, вводя новые требования к

¹² A/HRC/50/29, пункт 13.

¹³ A/67/357, пункт 43.

регистрации, не учитывая специфические характеристики Интернета, такие как его транснациональный характер. Таким образом, законопроект предоставляет слишком широкие и несоразмерные полномочия правительству Кыргызстана по регулированию онлайн-пространства, что может серьезно подорвать свободный поток информации в сети и может препятствовать праву граждан Кыргызстана на доступ к информации любого рода в сети. Эта обеспокоенность усугубляется тем, что в нынешней редакции действие законопроекта не ограничивается только на СМИ, а может быть также направлено на все виды веб-сайтов, распространяющих любой тип информации.

Обязательная регистрация средств массовой информации

Глава 3 законопроекта посвящена обязательной «государственной регистрации» СМИ. Согласно статье 16 (1), *«средство массовой информации осуществляет свою деятельность после государственной регистрации, за исключением случаев, когда средство массовой информации освобождено от требований регистрации в соответствии с настоящим законом»*. Статья 16 (2) законопроекта гласит, что *«сайт в информационно-телекоммуникационной сети Интернет должен быть зарегистрирован Министерством цифрового развития Кыргызской Республики в качестве сетевого средства массовой информации в порядке, установленном Кабинетом Министров Кыргызской Республики»*. Статья 17 (1) законопроекта содержит обширный перечень вопросов для подачи заявки на регистрацию, включая форму и периодичность издания, максимальный тираж СМИ, источники финансирования, информацию о статусе заявителя как учредителя, владельца, редактора, издателя или распространителя других СМИ, а также возможные темы и/или области специализации. В соответствии со статьей 19 (3), от регистрации освобождаются *«средства массовой информации, учрежденные органами государственной власти и местного самоуправления исключительно для опубликования своих официальных сообщений и материалов, нормативно-правовых актов»*.

Требование обязательной регистрации для всех форм СМИ создает неоправданные барьеры для работы СМИ. Законопроект не учитывает разнообразие СМИ, которое также включает гражданскую журналистику, блогеров и других лиц, осуществляющих свою журналистскую деятельность в более неформальной, неструктурированной или индивидуальной манере. Также представляется, что вопросы, по которым необходимо предоставить информацию для регистрации, более обширны, чем для других юридических лиц, таких как коммерческие и некоммерческие организации. Кроме того, меня беспокоит, что требование сообщить примерную тематику, специализацию, предполагаемую периодичность выпуска, максимальный объем СМИ, источники финансирования, информацию о том, в каких других СМИ заявитель является учредителем, владельцем, главным редактором и т.д. открывает двери для неоправданного вмешательства государства в редакционную работу СМИ, что может быть равносильно цензуре. Наконец, требования для регистрации интернет-сайтов еще не определены Кабинетом министров Кыргызской Республики, что усиливает правовую неопределенность и двусмысленность последствий этого закона для онлайн-контекста, в том числе в отношении его экстратерриториального применения и возможного внесудебного наложения ограничений на СМИ/Интернет.

Ограничения на деятельность иностранных СМИ

В соответствии со статьей 49 (3), *«распространение иностранного телеканала или иностранного радиоканала на территории Кыргызской Республики допускается после его регистрации в соответствии с требованиями настоящего Закона»*. Статья 49 (4)

предусматривает, что распространение продукции иностранного периодического издания возможно только с разрешения Министерства юстиции. Статья 3 (б) содержит широкое определение понятия «распространение» продукции СМИ, включая *«продажу, подписку, доставку, раздачу периодического издания, аудио- или видеозаписи программы, трансляцию теле- или радиоканала (теле- или радиовещание), трансляцию теле- или радиопрограммы в составе теле- или аудиоканала, демонстрацию программы кинохроники, предоставление доступа к сетевому изданию, иные способы распространения»*.

Вышеизложенные положения, как представляется, ограничивают доступ ко всем видам иностранных СМИ, включая иностранные интернет-сайты, если нет предварительного разрешения правительства. Это может иметь серьезные последствия, например, в отношении доступности услуг прямых онлайн трансляций иностранных СМИ в Кыргызстане, и рискует серьезно затруднить право граждан Кыргызстана на доступ к информации из различных источников. Законопроект, похоже, не учитывает транснациональную природу Интернета, потенциально блокируя доступ к информации из иностранных источников для граждан Кыргызстана, подрывая свободный поток информации.

Жесткие ограничения в отношении контента/содержания

Статья 5 законопроекта запрещает «злоупотребление» свободой выражения мнения, свободой слова и печати, а также правом на получение и распространение информации. Согласно статье 5 (1) запрещается:

- “1) распространение материалов, содержащих публичные призывы к насильственному захвату власти или насильственному изменению конституционного строя Кыргызской Республики;*
- 2) пропаганда войны, разжигания национальной, расовой, региональной и религиозной вражды;*
- 3) распространение материалов, содержащих публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публично оправдывающих терроризм, других экстремистских материалов;*
- 4) распространение материалов, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости;*
- 5) распространение материалов, подвергающих граждан дискриминации по признаку пола, расы, языка, инвалидности, этнической и региональной принадлежности, вероисповедания, возраста, политических или иных убеждений, образования, происхождения, имущественного или иного положения;*
- 6) вмешательство в личную жизнь граждан, посягательство на их честь и достоинство, деловую репутацию;*
- 7) раскрывать информацию о частной жизни человека без его согласия, за исключением случаев, когда это разрешено законом или необходимо для защиты общественных интересов и/или если приняты меры для предотвращения несанкционированной идентификации третьих лиц;*
- 8) раскрывать информацию, составляющую государственную или иную охраняемую законом тайну;*
- 9) пропагандировать или распространять информацию о способах и методах разработки, производства, использования и приобретения наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров.*

Кроме того, согласно статье 5 (2), *«запрещается распространение материалов, нарушающих принцип презумпции невиновности человека»*.

Статья 54 вводит ответственность за «злоупотребление свободой слова и печати», а статья 55 вводит обязательство по компенсации «морального вреда». Моральный вред определяется широко, включая дискредитацию чести, достоинства, деловой репутации или другие формы нематериального вреда. Средства массовой информации, включая журналистов и

ответственных должностных лиц, обязаны предоставить компенсацию в размере, установленном Судом, если они будут признаны виновными.

Признавая, что свобода выражения мнений не является абсолютной и что она может быть ограничена в определенных обстоятельствах, я хочу повторить, что все такие ограничения должны соответствовать статье 19 (3) МПГПП. Кроме того, я признаю обязательство государств, вытекающее из статьи 20 МПГПП, запретить пропаганду войны и пропаганду национальной, расовой или религиозной ненависти, которая представляет собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию. Ограничения свободы слова в законопроекте напрямую (*prima facie*) выходят за рамки допустимых ограничений свободы слова вследствие использования размытых и неопределенных терминов, таких как «терроризм», и материалов, которые могут нарушить «честь и достоинство» отдельных лиц и нанести ущерб их «деловой репутации». В своих различных докладах я выражала обеспокоенность по поводу использования законов в качестве орудия против журналистов и по поводу того, что такими неопределенными и слишком широкими терминами можно легко злоупотреблять для неоправданного ограничения свободы слова. Такие двусмысленные законы также создают правовую неопределенность, оказывая сдерживающее влияние на свободу прессы и свободу выражения мнений в целом.

Я выражаю сильную обеспокоенность по поводу распространения статьи 5 законопроекта на материалы, пропагандирующие однополые браки, а также материалы, наносящие вред здоровью и нравственности населения. Тем самым существует риск подорвать доступ к информации, в том числе в области сексуального и репродуктивного здоровья и прав, и ввести дискриминацию в отношении лиц по признаку сексуальной ориентации и гендерной идентичности.

Ограничения на собственников средств массовой информации

В соответствии со статьей 10 законопроекта, право на учреждение средств массовой информации имеют только граждане Кыргызской Республики, а пункт 4 прямо исключает иностранцев и лиц без гражданства из числа собственников. Статья 50 требует, чтобы иностранные СМИ и их корреспонденты могли работать в Кыргызской Республике только после регистрации / аккредитации в уполномоченных государственных органах.

Данное положение представляется напрямую (*prima facie*) дискриминационным и несоразмерным. Я хочу напомнить Правительству Вашего Превосходительства, что все схемы регистрации и аккредитации должны быть строго необходимыми и соответствовать всем положениям МПГПП, включая требование по запрету дискриминации. Запрещая создание СМИ иностранцами, лицами без гражданства, закон фактически лишает значительную часть населения возможности заниматься журналистикой и выражать свое мнение, особенно в свете широкого определения понятия «СМИ» в этом законе.

Определение журналиста и требования к аккредитации

В соответствии со статьей 32 (1) и (2), только СМИ, зарегистрированные в соответствии с данным законом, имеют право требовать аккредитации своих журналистов в государственных органах или органах местного самоуправления. Согласно статье 32 (4), аккредитованные журналисты имеют право посещать собрания, конференции и другие мероприятия, организуемые органами, предоставляющими аккредитацию, если не было принято решение о проведении закрытого мероприятия. В соответствии со статьей 32 (5) *«журналист может быть лишен аккредитации, если он или редакция СМИ нарушили установленные правила аккредитации или распространили ложные сведения, порочащие честь, достоинство или деловую репутацию государственного органа или органа местного самоуправления, предоставившего аккредитацию».*

Пункт 1 статьи 30 законопроекта определяет профессиональный статус журналиста как «1) штатных работников редакций, занимающихся редактированием, созданием, сбором или подготовкой сообщений и материалов для газет с большим тиражом и других средств массовой информации, содержание которых распространяется исключительно в пределах одного предприятия, организации или учреждения; 2) авторов, не связанных с редакцией трудовыми или иными договорными отношениями, но признаваемых ею в качестве внештатных авторов или корреспондентов при выполнении заданий редакции.»

Статья 32 предусматривает строгую схему аккредитации, которая доступна только тем, кто имеет звание «профессионального» журналиста в соответствии со статьей 30. Законопроект вводит узкое понимание журналистики и игнорирует тот факт, что журналистской деятельностью могут заниматься самые разные субъекты, включая гражданских журналистов и блогеров. Возможность лишения аккредитации на основании распространения «ложной информации, порочащей честь, достоинство или деловую репутацию государственного органа или органа местного самоуправления, предоставившего аккредитацию», может быть использована в качестве санкции против лиц, критически освещающих общественные события. Постоянный страх лишения аккредитации на неопределенных и порой субъективных основаниях может привести к самоцензуре, негативно влияя на свободу прессы и право общества на получение информации. Я также хочу повторить вывод Комитета ООН по правам человека о том, что общие государственные системы регистрации и лицензирования журналистов несовместимы со Статьей 19 (3) МПГПП.¹⁴

Обязанности и права журналистов

Статья 31 законопроекта содержит описание прав журналистов, а статья 33 - обширный перечень «обязанностей» журналистов. Перечень обязанностей включает в себя пункт 3 статьи 33, согласно которому журналисты «при осуществлении своей профессиональной деятельности обязаны соблюдать Конституцию и законы Кыргызской Республики, уважая при этом права, законные интересы, деловую репутацию, честь и достоинство граждан, должностных и юридических лиц».

Статья 34 законопроекта содержит запрет на «злоупотребление» правами журналистов, в пункте 1 которой говорится, что «права журналистов не могут быть использованы в целях сокрытия или фальсификации общественно значимой информации, распространения слухов, замаскированных под достоверные сообщения (fake news), сбора информации от имени внешних юридических лиц или организаций, не являющихся СМИ». Статья 34 (2) гласит, что «использование права журналиста на распространение информации с намерением дискредитировать отдельных лиц или конкретные группы исключительно на основании их пола, возраста, расы, регионального или национального происхождения, языка, религии, профессии, места жительства или работы, либо в связи с их официальным положением или политическими убеждениями строго запрещено».

Таким образом, законопроект использует широкие и многочисленные основания для установления «злоупотребления правами» журналистов, в том числе на основе таких расплывчатых терминов, как «уважение деловой репутации, чести и достоинства граждан, должностных и юридических лиц». В целях соблюдения независимости СМИ, многие из «прав и обязанностей», описанных в законе, можно было бы охватить путем саморегулирования медиа-сектора вместо навязанных правительством норм. Законопроект также включает запрет на диффамацию со стороны журналистов, который может быть неправильно использован для подавления свободы слова и рискует быть использованным для предотвращения критики государственных органов и общественных деятелей, в том числе посредством стратегических

¹⁴ CCPR/C/GC/34, пункт 44.

исков против участия общественности (СИПУО). Я хочу повторить, что законы о диффамации должны быть разработаны с осторожностью и в полном соответствии со Статьей 19 (3) МПГПП. Это подразумевает, в частности, избежание чрезмерных карательных мер, а также наличие критериев для обоснованной защиты, в том числе наличие общественного интереса к предмету и отстаивание истины. В нынешней редакции законопроект недостаточно точен и не соответствует требованиям Статьи 19 (3) МПГПП, что подрывает свободу выражения мнений.

Заключительные замечания

Коротко говоря, проект закона о СМИ, если он будет принят, будет иметь серьезные последствия для свободы выражения мнения в Кыргызстане, некоторые из которых я попыталась осветить в этом письме. Я хотела бы призвать Правительство Вашего Превосходительства приостановить процесс принятия этого закона, обратиться за соответствующей международной поддержкой и экспертизой и обеспечить всесторонний процесс консультаций. Я готова сотрудничать с Правительством Вашего Превосходительства для совершенствования национальных правовых рамок для СМИ и свободы выражения мнений в Кыргызстане, чтобы обеспечить полное уважение свободы выражения мнений в соответствии с международными обязательствами Кыргызстана.

Поскольку в соответствии с мандатом, предоставленным мне Советом ООН по правам человека, в мои обязанности входит стремление прояснить все случаи, доведенные до моего сведения, я была бы признательна за Ваши комментарии по следующим вопросам:

1. Пожалуйста, предоставьте любую дополнительную информацию и/или комментарий(и), которые у Вас могут быть по вышеупомянутому анализу проекта Закона «О средствах массовой информации».
2. Пожалуйста, предоставьте Ваши комментарии о том, как проект Закона «О средствах массовой информации» гарантирует свободу прессы и свободу выражения мнения в полном соответствии со статьей 19 МПГПП, в том числе в отношении свободного потока информации в Интернете и доступа к различным источникам информации для граждан Кыргызстана, включая иностранные источники.
3. Пожалуйста, объясните, как законопроект соответствует другим положениям МПГПП и международным стандартам в области прав человека, в частности, в отношении запрета дискриминации, в том числе по признаку сексуальной ориентации и гендерной идентичности.
4. Просьба объяснить, каким образом Правительство обеспечивает инклюзивный процесс консультаций и учитывает экспертные знания для обеспечения соответствия международным стандартам в области прав человека.

Данное обращение, как комментарий к находящемуся на рассмотрении или недавно принятому законодательству, правилам или политике, и любой ответ, полученный от правительства Вашего Превосходительства, будут обнародованы через 48 часов на [веб-сайте](#) для

отчетности по обращениям. Впоследствии они также будут опубликованы в регулярном докладе, который будет представлен Совету ООН по правам человека.

Я готова предоставить правительству Вашего Превосходительства любые технические консультации, которые могут потребоваться для обеспечения полного соответствия проекта закона международным обязательствам в области прав человека.

Ваше Превосходительство, пожалуйста, примите заверения в моем самом высоком уважении.

Ирен Хан
Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу
мнений и их свободное выражение