

4 сентября 2024 года

АНАЛИЗ ПРОЕКТА ЗАКОНА

«О внесении изменений в Кодекс Кыргызской Республики «О правонарушениях»

Министерство культуры, информации, спорта и молодежной политики Кыргызской Республики разместило для общественного обсуждения законопроект, предусматривающий внесение изменений в Кодекс Кыргызской Республики «О правонарушениях», устанавливающий ответственность за распространение ложной информации.¹ Так, проектом закона предлагается внести дополнения статью 109³ Кодекса, предусматривающую ответственность за объявление, распространение ложных, вводящих в заблуждение или ошибочных сведений с использованием средств массовой информации, на сайте в сети Интернет, на странице сайта в сети Интернет с использованием социальных сетей. В качестве наказания предусмотрено наложение штрафа на физических лиц в размере 100 000 сомов, на юридических лиц – 200 000 сомов. Уполномоченным государственным органом для привлечения к ответственности предлагается определить Министерство культуры, информации, спорта и молодежной политики Кыргызской Республики (далее - Министерство).

В нижеследующем анализе ОФ «Институт Медиа Полиси» проанализирован законопроект, предусматривающий внесение изменений в Кодекс Кыргызской Республики «О правонарушениях»:

1. Как следует из справки-обоснования к проекту закона основной задачей является борьба с ложной информацией в интернете. В качестве основания указано, что ложные сведения могут вызвать панику, распространять дезинформацию, провоцировать беспорядки и нарушать общественный порядок. Приведены примеры того, что фальшивые сообщения о террористических актах или эпидемиях могут привести к массовым беспорядкам и создать угрозу для жизни людей. Безусловно, такие сообщения представляют угрозу общественности. При этом, обращаем внимание, что в статье 259 Уголовного кодекса КР уже предусмотрена уголовная ответственность за заведомо ложное сообщение о готовящемся взрыве, поджоге или иных действиях, создающих опасность гибели людей либо наступление тяжкого вреда.

Далее в справке-обосновании указано, что дезинформация, распространяемая в интернете, может манипулировать общественным мнением и влиять на выборы, подрывая демократические процессы. Ложные сведения могут использоваться для дискредитации кандидатов, партий или государственных институтов. Вместе с тем, следует отметить, что в Кодексе КР о правонарушениях уже предусмотрена ответственность в статье 66, 67 за распространение о кандидате в депутаты или на иную выборную должность заведомо ложных сведений, порочащих честь или достоинство кандидата, Распространение средствами массовой информации сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию кандидата, политической партии в период с назначения выборов до официального опубликования результатов выборов.

¹ <http://koomtalkuu.gov.kg/ru/view-mpa/4132>

Кроме того, частью 5 статьи 28 Конституционного закона КР «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» установлено, что кандидаты, их представители, представители политических партий, средства массовой информации, другие лица, участвуя в предвыборных кампаниях, не вправе допускать публикации, основанные на заведомо ложных сведениях и наносящие ущерб чести, достоинству или деловой репутации кандидатов, политических партий. В случае совершения таких действий, данный конституционный закон указывает об ответственности согласно Конституционного Закона и действующего законодательства.

Дополнительно, в справке-обоснования указано, что ложная информация может использоваться для введения людей в заблуждения с целью мошенничества, например, в случае поддельных благотворительных компаний или фейковых интернет-магазинов. Законопроект будет направлен на предотвращение таких случаев и защиту потребителей. В случае если распространение ложной информации совершено с целью мошенничества, то эти действия должны быть квалифицированы как покушение на мошенничество или как мошенничество, если уже виновное лицо завладело чужим имуществом. Необходимо иметь в виду, что согласно части 3 статьи 58 Конституции КР лицо не может нести дважды ответственность за одно и то же правонарушение. Распространение ложной информации с преступным умыслом совершить мошенничество является приготовлением к совершению преступления. Согласно части 3 статьи 36 Уголовного кодекса КР уголовная ответственность за приготовление к преступлению наступает по той же статье настоящего Кодекса, что и за оконченное преступление, со ссылкой на настоящую статью. Соответственно, лицо не может быть привлечено по Кодексу о правонарушениях, поскольку в данном случае совершает уголовно-наказуемое деяние.

Поскольку из законопроекта невозможно установить, какую именно цель пытаются защитить его авторы, то решение об ответственности того или иного лица за распространение ложной, по мнению уполномоченного органа, информации остается исключительно на усмотрение административного органа, что чревато принятием произвольных решений. В этом отношении законопроект не выдерживает теста на четкость и недвусмысленность, позволяющего каждому предугадать, является ли то или иное действие противозаконным.

2. Вызывает вопросы, почему ответственность за распространение ложной информации предлагается внести в главу 15 Кодекса КР о правонарушениях «Нарушения против порядка управления в сфере охраны нравственности и историко-культурного наследия, законодательства о языках». Данная глава обусловлена необходимостью осуществления государственного контроля в случаях уклонения от родительских обязанностей или проявления неуважения к педагогическому работнику; а также для охраны объектов историко-культурного наследия; и для предупреждения использования в публичных местах наружной рекламы с текстом, содержащим нецензурные слова; также в случаях нарушения прав граждан на свободный выбор языка; и для предупреждения распространения порнографии.

Известно, что понятие «нравственность» эволюционирует с течением времени и может варьироваться от культуры к культуре, поэтому общепринято, что государство может иметь определенную свободу в использовании ограничений для защиты морали, однако в данном случае, представляется, что вместо цели защиты нравственности, предусмотренной названием главы, данная статья предлагается и будет использоваться в качестве инструмента защиты репутации должностных лиц.

3. Законопроект также не выдерживает требований к качеству правовой нормы, является непредсказуемым, расплывчатым, ввиду того, что в законопроекте не определено, за распространение какой именно ложной информации в интернете несет ответственность то или иное лицо: за распространение информации о человеке; или о фактах и событиях. Если идет речь о ложной информации о конкретном физическом или юридическом лице, то статья 18

Гражданского кодекса КР и Постановление Пленума Верховного суда КР «О судебной практике по разрешению споров о защите чести, достоинства и деловой репутации» от 13 февраля 2015 года № 4 указывают на необходимость обращения в суд за защитой чести, достоинства и деловой репутации. Предлагаемая же формулировка законопроекта позволяет уполномоченному органу по собственной инициативе, не консультируясь с лицом, права которого предположительно нарушены, не получая от него согласия (тем самым, ограничивая автономность его воли), принимать решения по поводу того, каких граждан или СМИ наказывать за распространение некой ложной информации.

Также законопроектом не уточняется, какие должны наступить последствия для того чтобы распространение неточной или ошибочной информации могло быть признано правонарушением. Представляется, что к ответственности могут привлекаться только лица, распространяющие заведомо ложные сообщения, причиняющие действительный вред и ущерб, предусмотренные законом, но даже в этом случае законопроект должен четко и недвусмысленно указывать на это и устанавливать соразмерную ответственность.

4. В законопроекте не предусмотрен признак заведомости (преднамеренности), что позволяет приравнять ложную информацию, распространяемую с прямым умыслом причинить вред, к ошибочной информации, распространяемой из благих побуждений (для предупреждения опасности). К примеру, в первые недели и даже месяцы пандемии Covid-19 среди общества активно распространялась информация, что для выздоровления надо вводить дексаметазон или антибиотики, однако впоследствии это информация оказалась не совсем достоверной. Известно, что и сегодня многочисленные соседские или школьные чаты регулярно распространяют всевозможную актуальную практическую информацию, которая иногда может быть и неточной (например, информация о повышении или снижении коммунальных тарифов или сборах в школе), однако, в большинстве случаев распространение такой информации может происходить по ошибке или добросовестному заблуждению. Именно поэтому отсутствие элемента заведомости в законопроекте приводит к возможности преследования лица распространившего недостоверную информацию по ошибке, что, безусловно, не будет восприниматься обществом как справедливая санкция.

Заведомость, в свою очередь, подразумевает прямой умысел, то есть человек, распространивший информацию, знал о ложности распространяемого им сообщения, но все равно имел желание распространить его и сделал это. К примеру, в статье 66 Кодекса КР «О правонарушениях» предусмотрена ответственность за распространение о кандидате в депутаты или на иную выборную должность заведомо ложных сведений, порочащих честь или достоинство кандидата. То есть лицо, в данном случае осознает, что распространяет именно ложные данные о том или ином кандидате. В этой статье намеренно указывается этот признак, чтобы отличить его от ответственности за добросовестное заблуждение при распространении информации. В этой связи вызывает недоумение предусмотренный в законопроекте потенциал к произвольному привлечению к ответственности граждан за распространение любых ошибочных сведений. В конце концов, человек может искренне заблуждаться, считая то или иное сообщение достоверным, искренне веря в его правдивость в момент распространения. И даже если впоследствии выясняется, что информация оказалась недостоверной или неполной, привлекать это лицо к ответственности за искреннее и добросовестное заблуждение было бы несправедливо. Это, в особенности справедливо, если нет вреда или пострадавшего лица от распространения такой информации. А в том случае, если тот или иной человек считает, что пострадали его или ее честь и достоинство, гражданское законодательство предусматривает возможность подачи гражданского иска в суд для защиты права на репутацию.

Более того, представители госорганов нередко и сами могут предоставлять СМИ ошибочную или неполную информацию. К примеру, 22 июня 2020 года министр здравоохранения КР Сабиржан Абдикаримов заявил, что в больницах мест для больных коронавирусом хватает.² Хотя в те дни соцсети были полны сообщений от пользователей, граждан КР о том, что они не могут попасть больницу, так как в связи с нехваткой мест и врачей для их лечения принимаются только тяжелобольные.

5. Положением «О Министерстве культуры, информации, спорта и молодежной политики Кыргызской Республики», утвержденным постановлением Кабинета Министров КР от 15 ноября 2021 года № 251, Министерство является государственным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по разработке и реализации государственной политики в сфере культуры, информации, молодежи, спорта, физической культуры и межэтнических отношений. Данный законопроект не только наделяет министерство дополнительными функциями, которые не свойственны этому ведомству, но при этом, неизвестно, сколько на это потребуется денежных средств за счет средств республиканского бюджета и на сколько будет увеличен штат министерства. В соответствии с требованиями статьи 25, 26 Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» в справке-обосновании к проекту закона должны быть указаны источники финансирования, нормативные правовые акты, реализация которых влечет финансирование из государственного бюджета, не подлежат принятию до определения по ним источника финансирования. Кроме того, данным законопроектом предлагается наделить Министерство дискреционными полномочиями по вынесению внесудебных решений о наложении штрафов на физических и юридических лиц. Соответствующий пример административных решений Министерства можно увидеть в деле о блокировке Kloop.

² zdorovie.akipress.org/news:1626925/?f=cp

6. Обращаем внимание, что согласно пункта 9 Замечаний общего порядка 34 КПЧ ООН пункт 1 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах требует защищать право беспрепятственно придерживаться своих мнений. В отношении этого права Пакт не допускает каких-либо исключений или ограничений. Свобода придерживаться своих мнений включает в себя право поменять свое мнение в любое время и по любым причинам, если какое-либо лицо при этом делает свободный выбор. Ни одно лицо не может подвергаться ущемлению предусмотренных Пактом прав на основе своих действительных, подразумеваемых или предполагаемых мнений. Защищены мнения по любым вопросам, в том числе по политическим, научным, историческим, моральным или религиозным вопросам. Иными словами, привлекать к ответственности за распространение информации, по которой лицо добросовестно заблуждается, противоречит нормам международного права.

В соответствии с требованиями статьи 32 Конституции КР:

1. Каждый имеет право на свободу мысли и мнения.
2. Каждый имеет право на свободу выражения своего мнения, свободу слова и печати.
3. Никто не может быть принужден к выражению своего мнения или отказу от него.

Как видно, Конституция КР не ограничивает свободу мысли и мнения на том основании, что мнение ошибочное. То есть каждый имеет право на свободу мысли и мнения даже если оно неверное. Ограничения прав человека могут быть только в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц. При этом, вводимые ограничения должны быть соразмерными указанным целям. (статья 23 Конституции). Однако введение ответственности за распространение информации, по которой человек добросовестно заблуждается или имеет ошибочное мнение - несоразмерно и не является необходимым в демократическом обществе.

Согласно части 1 статьи 63 Конституции КР запрещается принятие законов, ограничивающих свободу слова, печати и средств массовой информации. Тем не менее, данным законопроектом исключается право на добросовестную ошибку со стороны журналистов, средств массовой информации.

7. Несоразмерность. Следует отметить, что в качестве наказания по данной статье предусмотрен штраф в размере для физических лиц – 100 000 сомов, а для юридических лиц – 200 000 сомов. Согласно данным Национального статистического комитета КР на 2023 год, средняя заработная плата по Кыргызской Республике составляет 31 604 сомов и варьируется по территории Кыргызской Республике от 23 134 сомов (Ошская область) до 38 743 сомов (Иссык-Кульская область).³ Чтобы выплатить только этот штраф, физическому лицу придется работать в течение нескольких месяцев, позабыв о расходах на семью и проживание. Именно для того чтобы добросовестные люди, совершившие реальное правонарушение, могли выплатить соразмерный штраф, в статье 31 Кодекса КР о правонарушениях предусмотрены максимальные размеры штрафа для физического и юридического лица. Стандартно, в данной статье Кодекса указан максимальный штраф для физического лица - 20 000 сомов, а для юридических лиц максимальный размер штрафа предусмотрен в 65 000 сомов за исключением случаев предусмотренных в данном кодексе. Однако в справке-обосновании законопроекта не указано, почему в данном случае предусмотрены исключительные размеры штрафов, значительно превышающие максимальный размер штрафов, установленных статьей 31 Кодекса КР о правонарушениях.

В связи с вышеизложенным, считаем, что отсутствие в диспозиции статьи признака заведомости; установление несоразмерных штрафов за распространение недостоверной информации по ошибке или недоразумению; диспропорция штрафов к реальным доходам граждан Кыргызстана; выполнение Министерством культуры ненадлежащих функций по выявлению ложной информации в интернет-среде и определению достоверности или ложности распространяемой информации противоречит как конституционным гарантиям в части ограничения свободы выражения мнения, так и международным обязательствам Кыргызстана.

Принимая во внимание, что законодательство Кыргызстана содержит необходимые судебные механизмы, обеспечивающие защиту от распространения сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию, а также возможность использования ресурса пресс-служб государственных органов в случае установления факта распространения недостоверной или непроверенной информации, который позволяет опровергнуть ее через государственные СМИ и официальные сайты государственных органов, мы просим Кабинет Министров Кыргызской Республики, Министерство культуры, информации, спорта и молодежной политики Кыргызской Республики отозвать вышеуказанный законопроект.

³ <https://stat.gov.kg/ru/statistics/trud-i-zarabotnaya-plata/>