



**Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
Представительство Свободы средств массовой информации
Миклош Хараши**

25 октября 2006 г.

Специальный доклад:

Аккредитация журналистики в районе ОБСЕ

Наблюдения и рекомендации

Предыстория

На Дополнительном заседании по вопросам Человеческого Измерения, прошедшем в Вене 13 -14 июля 2006 года на тему *Свобода информации и Защита журналистики*, был поднят ряд вопросов, связанных с законодательными, регуляторными и административными основами в области журналистики в регионе ОБСЕ.

В отчете за июнь 2005 года «*Освещение событий и отношение властей к прессе во время андижанского кризиса в Узбекистане*¹», Управление Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации (RFoM) рекомендовало, что «аккредитация должна использоваться для того, чтобы облегчить журналистам доступ к представителям официальной власти, а ее отсутствие не должно использоваться для лишения их возможности работать». Такая рекомендация была сделана в ответ на отзыв властями виз и аккредитации тех иностранных журналистов, которые ездили в Узбекистан для освещения развития событий.

С тех пор по наблюдениям RFoM возросло число случаев в регионе ОБСЕ, когда злоупотребление аккредитацией мешает освещать события, представляющие общественный интерес. Таким образом, в данном Докладе расширены рекомендации, сделанные в Докладе за июнь 2005 года и предлагаются рекомендации странам-участницам ОБСЕ улучшить ситуацию с вопросами аккредитации в регионе ОБСЕ.

¹ http://osce.org/documents/rfm/2005/03/15195_en/pdf

Функция аккредитации для журналистов

Система аккредитации была создана для того, чтобы журналисты могли получить доступ в особые места с ограниченным пространством, а также доступ к определенным «закрытым зонам», включая зоны военных действий и места, которые считаются опасными или закрытыми властями по причинам безопасности. Она также позволяет журналистам участвовать в официальных мероприятиях и визитах.

Например, те журналисты, которые хотят получить годовую аккредитацию для освещения работы ОБСЕ в Вене, должны заполнить *Аккредитационную Форму* Секции ОБСЕ по вопросам прессы и публичной информации и предоставить свежее письмо-подтверждение от работодателя или копию Австрийской пресс-карточки. Выданный в этом случае пресс-бэйдж дает право доступа на территорию кафе на втором этаже возле Neuer Saal в Хофбурге во время заседаний Постоянного Совета, на Форум Сотрудничества по Безопасности и на другие заседания, а также на пресс-конференции ОБСЕ.

Те журналисты, которые не аккредитованы в ОБСЕ, обычно получают временные бэйджи на право входа в здания ОБСЕ (в случаях, когда доступ туда не ограничен) когда приоритет отдается аккредитованным журналистам. Они должны предъявить действующую пресс-карточку в отделе безопасности (см. <http://www.osce.org/press/13222.html>).

Аккредитация, таким образом, обеспечивает журналистам доступ к ограниченным ресурсам, таким как ограниченное пространство места проведения или доступ к ограниченному времени государственных официальных лиц. В тех случаях, когда место проведения не может принять, по причинам безопасности, всех журналистов, которые хотят присутствовать на пресс-конференции, система аккредитации позволяет широкому кругу журналистов, представляющих широкий круг интересов и мнений, освещать то же самое событие. Обеспечивается плюрализм за счет выдачи аккредитации журналистам по принципу «первым прибыл - первым обслужен» когда выбор кому предоставить аккредитацию, делается беспристрастно, и когда равный доступ предоставляется взглядам как власти, так и оппозиции.

На некоторых пресс-мероприятиях обоснованные вопросы безопасности требуют более строгой системы аккредитации, чем при уведомительной системе, вследствие необходимости проводить более тщательную проверку персонала, желающего пройти, например, в Пресс-галерею здания Парламента. В этом случае совершенно оправданно, что прежде чем выдать аккредитацию, будет проведена дополнительная фоновая проверка и самого журналиста и агентства, которое он представляет.

Получение аккредитации

Приведенный выше пример иллюстрирует один из методов, по которым журналисты получают аккредитацию на мероприятия ОБСЕ. По всему региону ОБСЕ аккредитация выдается несколькими различными методами. Иногда местные журналисты должны обращаться в национальный орган, такой как

Национальный Совет по делам прессы, который может выдать пресс-карточку. В том случае, когда дополнительная аккредитация требуется либо по соображениям безопасности, либо потому, что существует система квот, пресс-карточка позволяет журналисту обратиться за аккредитацией и позволяет организаторам обеспечить плюрализм в составе корпуса прессы.

Процедуры по аккредитации иностранных журналистов бывают разными. В некоторых странах-участницах ОБСЕ заявка на аккредитацию подается напрямую в Министерство иностранных дел (например, в **России** и в **Бельгии**), тогда как в других за аккредитацию отвечает независимый орган (например, в **Великобритании** и во **Франции**).

Злоупотребление аккредитацией в качестве разрешения на работу

Часто встречающееся неверное понимание системы аккредитации это то, что она обладает «разрешительной» функцией – разрешительной в том смысле, что правительство или другой регуляторный орган имеет право выдать, отказать или отозвать журналистскую аккредитацию. Применяя к аккредитации те же самые правила, что и к разрешению на работу, правительство осуществляет неуместный контроль над журналистами.

Пример неверного понимания функции аккредитации был продемонстрирован в Постановлении о регулировании деятельности иностранных журналистов в **Узбекистане** (Постановление № 33, принятое 24 февраля 2006 года). Положения Постановления затронули как отечественных, так и иностранных представителей средств массовой информации, в них ясно говорится, что иностранным журналистам разрешено сообщать, а что – нет. Кроме того, Постановление разрешает Министерству иностранных дел выпускать предупреждения, отменять аккредитацию, аннулировать визы и высылать из страны тех иностранных журналистов, которые не выполняют эти положения. Более того, работа узбекских граждан с неаккредитованными журналистами в качестве технического персонала в настоящее время является преследуемой по закону.

Еще один пример неверного применения разрешения на работу наблюдался в **Беларуси** в июне 2004 года, когда Белорусский Комитет госбезопасности (КГБ) выслал украинского журналиста за то, что тот якобы нарушил правила пребывания иностранных граждан в стране и за пристрастное освещение социальных и политических событий в стране. Михаил Подоляк, главный редактор оппозиционной газеты «Время» был депортирован чиновниками КГБ, которые разбудили его в 7 утра и дали ему 15 минут на то, чтобы собрать вещи. У господина Подоляка отозвали визу, временный вид на жительство и аккредитацию, и ему запретили приезжать в Беларусь в течение пяти лет, несмотря на то, что он был женат на белоруске и жил и работал журналистом в Беларуси в течение 13 лет.

Поскольку заявка на аккредитацию подается напрямую в Министерство иностранных дел в Беларуси, маловероятно, что господин Подоляк получит такую аккредитацию в будущем.

Журналист, приезжающий в США по работе должен получить визу I (журналистская виза) в Бюро Службы по вопросам гражданства и иммиграции, которое являются частью Министерства внутренней безопасности. Такая мера была принята в 1950 году, но до 2003 года она применялась редко. Однако, с мая 2003 года имели место десятки случаев выдворения, большей частью из Лос-Анджелеса, где пограничная полиция начала отказывать журналистам во въезде без визы I. Примерами может служить Рафаэль Блэчли (*The People*, Великобритания) в октябре 2003 года, Сью Смисерт (*New Idea*, Австралия) в ноябре 2003 года и Элен Лаппин, внештатный журналист из Британии в мае 2004 года. В данном случае требование получения специальной журналистской визы играет ту же функцию, что и разрешение на работу, в котором содержится совсем ненужный разрешительный характер.

Аккредитация не должна применяться как общее разрешение на работу для журналиста, она должна использоваться только для того, чтобы облегчить его работу. Правительства должны облегчить работу журналистов, приняв процедуры, позволяющие журналистам работать в принимающей стране, включая своевременную выдачу виз. Правительства должны отменить нормативные требования, которые налагают дополнительный слой разрешений на профессионалов средств массовой информации.

Злоупотребление аккредитацией в качестве механизма, при помощи которого контролируется содержание

Поскольку аккредитация представляет собой механизм, который делает возможным для широкого круга журналистов освещать события, представляющие общественный интерес и позволяет им соблюдать меры по безопасности, она не должна использоваться официальными органами в качестве средства отбора предпочтительных журналистов по принципу политической аффилированности или в качестве награды за то, что они представляют события определенным образом.

В **России** в апреле 2006 года Московская Городская Дума забрала аккредитационную карточку у Аллы Тучковой, репортера из Национального Агентства новостей после критического репортажа 5 апреля о процедуре голосования в Думе. Глава пресс-службы Думы угрожал отозвать аккредитацию госпожи Тучковой в случае, если она не откажется от содержания своего репортажа. Госпожа Тучкова не выпустила опровержения, которого от нее потребовали, и действительно аккредитация была отозвана.

В соответствии с правилами аккредитации журналистов в Московской городской Думе, прежде чем отозвать аккредитацию у журналиста, надо выполнить определенные формальности. Более того, в Статье 48 российского закона о средствах массовой информации говорится, что аккредитация у журналиста может быть отозвана только по решению суда. После этого, в результате вмешательства местных депутатов, которые указали на незаконность такого отзыва по российскому закону о средствах массовой информации, аккредитация госпожи Тучковой была восстановлена.

В аналогичном случае в **Узбекистане**, узбекское Министерство иностранных дел отобрало у корреспондента Deutsche Welle Обида Шабанова его аккредитацию в качестве иностранного журналиста за якобы неверную информацию, опубликованную в его статье 1 февраля. Власти утверждали, что журналисту предоставили официальную сводку событий, но он предпочел проигнорировать эту информацию. А поскольку иностранные журналисты не могут опротестовать такое решение ни в Министерстве иностранных дел, ни в суде, данный журналист не может получить аккредитацию повторно.

В **Туркменистане**, в мае 2006 года, Центр ОБСЕ в Ашхабаде пригласил группу местных и иностранных журналистов на открытие конференции по вопросам развития устойчивого туризма. Центр выполнил требование по предоставлению властям фамилий приглашенных журналистов, после чего Министерство иностранных дел запретила этим журналистам участвовать на конференции, обосновав это недостаточной информацией относительно их аккредитации.

Эти журналисты были представителями Туркменистана, а также там были представители международных средств массовой информации, в том числе из Пакистана, Франции, Турции и Ирана. Многие включенные в список уже работали в Туркменистане определенное время и были в списке тех, кого обычно приглашают на мероприятия Центра.

Аккредитация не должна быть причиной, на основании которой государственные органы принимают решение о том разрешить или нет конкретному журналисту посещать публичное мероприятие и освещать его. Более того, нельзя использовать угрозу отзыва аккредитации на какое-то мероприятие в качестве средства контроля содержания репортажей, содержащих критику.

Произвольное применение процедуры аккредитации

Процедуры аккредитации в регионе ОБСЕ сильно разнятся. Например, в **Российской Федерации** существует набор четко определенных процедур, устанавливающих порядок аккредитации для иностранных журналистов под управлением Министерства иностранных дел, который выставлен на вебсайте Министерства; и наоборот, в **Великобритании** нет определенного порядка аккредитации, и управление этих процессов осуществляет независимое агентство при Министерстве иностранных дел.

Вопрос не в том, что процедуры широко разнятся; вопрос скорее в том, чтобы принятые процедуры применялись последовательно и справедливо.

В Канаде был случай, когда в 1999 году Роберт В. Готиер, издатель National Capital News, подал заявку на членство в Пресс Галерее Канадского Парламента, частной ассоциации, которая администрирует аккредитацию доступа в помещения Парламента. Он получил временный пропуск, который не обеспечивал тот уровень доступа, который дает постоянное членство, поскольку, среди прочего, было отказано в доступе к пресс коммюнике или в праве делать записи во время дебатов в Парламенте. Несмотря на то, что господин Готиер

подавал заявку много раз, ему выдавали только временный пропуск на срок от нескольких недель до шести месяцев. При этом ему не было представлено никаких объяснений по поводу отказа в полном доступе.

По результатам обращения по пересмотру решения Пресс Галереи в Федеральный суд, в Бюро по конкурентной политике и в Провинциальный суд, его иск был отклонен. В конечном итоге господин Готиер подал апелляционную жалобу в Управление Верховного Комиссара ООН по Правам Человека (ОНСНР). Комитет по правам человека (УВКПЧ) пришел к выводу, что ограничения по доступу издателя к пресс-ресурсам в Канадском Парламенте составляет нарушение его прав в соответствии со Статьей 19, и настоятельно рекомендовал Канадским властям пересмотреть решение Пресс Галереи.

Позитивный пример решения проблемы произвола в аккредитационной системе

В мае 2006 года глава Ивано-Франковской местной администрации на **Украине** объявил о намерении изменить произвольную систему аккредитации, которая была предложена вновь избранным городским Советом на прошедшей сессии. Вновь избранный местный Совет принял решение, что он имеет право решать по каждому конкретному случаю допускать или нет журналистов на заседания Совета. После критики в местных средствах массовой информации мэр предложил изменения, чтобы продемонстрировать прозрачность работы Совета.

Руководящие принципы по вопросам выдачи аккредитации должны быть разработаны с целью продвижения плюрализма, они должны быть прозрачными и доступными для общественности, должны применяться беспристрастно и без произвольных исключений. Отказ в аккредитации должен сопровождаться правом заявителя оспорить основания для такого отказа.

Выдача аккредитации на определенных условиях

В Обязательствах ОБСЕ подчеркивается гражданская природа журналистики, позволяющая гражданским лицам выполнять функции внештатного журналиста или Интернет-журналиста, и это право позволяет гражданским лицам взаимодействовать как с местными, так и с международными средствами массовой информации. Для того, чтобы работать внештатным журналистом, формального обучения или образования не требуется. Тем не менее, мы наблюдали случаи, когда власти отказывали журналистам в аккредитации под предлогом отсутствия формального обучения.

В **Туркменистане** в марте 2006 года власти оспорили обоснованность заявления двух внештатных корреспондентов *Радио Свободная Европа/Радио Свобода* Мерета Хомадова и Юмадурду Овезова о том, что они обладают такими же правами, как и другие журналисты, после инцидента приведшему к задержанию обоих на 15 дней. В официальном ответе туркменских властей говорилось, что

поскольку у этих лиц не было формального журналистского образования и обучения, их нельзя считать журналистами.

Такая точка зрения туркменских властей была подтверждена недавними заявлениями на заседании Постоянного Совета в связи со статусом туркменского репортера Огульсапар Мурадовой, которая недавно скончалась в заключении. Точка зрения властей заключается в том, что госпожу Мурадову нельзя считать журналистом, потому что она не получила должную аккредитацию в соответствии с законодательством Туркменистана.

Аккредитация является средством продвижения разностороннего освещения событий и не должна быть зависимой от не имеющих отношение факторов, таких как образование или обучение. Законы, имеющие разрешительный характер в отношении выдачи аккредитации должны быть пересмотрены для того, чтобы поддерживать плюрализм в пресс корпусе.

Выводы

Страны-участницы взяли на себя обязательства по облегчению работы журналистов и согласились обеспечить определенные процедурные механизмы, чтобы помочь им в их работе². В Обязательствах ОБСЕ учтено все – процедуры по выдаче виз и аккредитации, право передавать информацию за рубеж, поездки внутри страны, доступ к официальным лицам и поддержание публичных и частных контактов.

Я настоятельно рекомендую всем странам участницам изучить принятые у них процедуры аккредитации в свете данного Доклада и предпринять необходимые меры для создания такой среды, когда обоснованные вопросы безопасности сбалансированы обязательствами свободы выражения.

Рекомендации

- *Аккредитация не должна применяться как общее разрешение на работу для журналиста, она должна использоваться только для того, чтобы облегчить его работу. Правительства должны облегчить работу журналистов, приняв процедуры, позволяющие журналистам работать в принимающей стране, включая своевременную выдачу виз. Правительства должны отменить нормативные требования, которые налагают дополнительный слой разрешений на профессионалов средств массовой информации.*
- *Аккредитация не должна быть причиной, на основании которой государственные органы принимают решение о том разрешить или нет конкретному журналисту посетить публичное мероприятие и освещать его. Более того, нельзя использовать угрозу отзыва аккредитации на какое-то мероприятие в качестве средства контроля содержания репортажей, содержащих критику.*

² Заключительный Хельсинский Акт, 1975; Заключительный Документ Мадридской Встречи 1983 года; CSCE Продолжение в Вене

- *Руководящие принципы по вопросам выдачи аккредитации должны быть разработаны с целью продвижения плюрализма, они должны быть прозрачными и доступными для общественности, должны применяться беспристрастно и без произвольных исключений. Отказ в аккредитации должен сопровождаться правом заявителя оспорить основания для такого отказа.*

- *Аккредитация является средством продвижения разностороннего освещения событий, и она не должна быть зависимой от не имеющих отношение факторов, таких как образование или обучение. Законы, имеющие разрешительный характер в отношении выдачи аккредитации должны быть пересмотрены для того, чтобы поддерживать плюрализм в пресс корпусе.*