



osce



The Representative
on Freedom of the Media

МЕМОРАНДУМ

по

Проекту Закона Республики Беларусь “О внесении поправок и дополнений в Закон о печати и других средствах массовой информации”

ARTICLE 19

Всемирная кампания за свободу слова

Лондон

Ноябрь 2003г.

I. Введение

Данный меморандум был подготовлен ARTICLE 19, Всемирной кампанией за свободу слова по заказу Представителя ОБСЕ по Свободе СМИ. Он содержит анализ проекта Закона Республики Беларусь “О внесении поправок и дополнений в закон о печати и других средствах массовой информации” (здесь и далее упоминаемый как «законопроект») для обеспечения его соответствия международным стандартам относительно права на свободное выражение мнений. Законопроект был подготовлен белорусскими властями. Версия законопроекта, проанализированная здесь, является последней версией законопроекта которую ARTICLE 19 получила в сентябре 2003 г. Эти комментарии основаны на неофициальном переводе законопроекта на английский язык.¹ Материалы, содержащиеся в данном документе, отражают точку зрения ARTICLE 19.

¹ ARTICLE 19 не берет на себя никакой ответственности за точность перевода или за комментарии,

Законопроект содержит некоторые положительные особенности, включая Статью 3, которая гарантирует право на свободу мнения и выражения, Статью 4, которая запрещает цензуру, и Статью 6, которая запрещает различные ограничения на свободу СМИ. В то же время, ARTICLE 19 серьезно обеспокоен по поводу законопроекта. Многие его положения налагают существенные ограничения на свободу выражения, и общая сфера применения закона чрезвычайно широка. Одна из проблем связана с попыткой регулировать все аспекты деятельности СМИ и все секторы СМИ в одном законодательном акте. Это ведет к тому, что правовые режимы регистрации, лицензирования, аккредитации и доступа к информации неопределенно очерчены и часто неуместны. Что еще более важно, введение систем регистрации, лицензирования и аккредитации контролируруемыми органами, которые не являются независимыми от государства, представляет собой чрезмерное осуществление государственного контроля над деятельностью СМИ и противоречит международным принципам свободы выражения.

С нашей точки зрения, серьезность недостатков законопроекта очень значительно перевешивает все его преимущества, и мы сомневаемся, необходим ли вообще закон в его теперешнем виде. В то время, как закон, содержащий отмеченные преимущества, был бы полезен, большинство положений законопроекта являются ненужными или вредными для свободы выражения.

Основные аспекты законопроекта, вызывающие беспокойство ARTICLE 19, обсуждаются более подробно ниже, после краткого обзора международных и конституционных обязательств Беларуси относительно свободы выражения.

II. Международные и конституционные стандарты

Данный раздел Меморандума содержит краткий обзор международных и конституционных обязательств Беларуси, касающихся свободы выражения. Более детальное описание этих обязательств содержится в нашем более раннем анализе предложенного Законопроекта Республики Беларусь о средствах массовой информации, подготовленном в январе 2002г.²

Свобода выражения, как основное право человека, закреплено Статьей 19 *Всеобщей декларации прав человека* (UDHR),³ общепринятого закона, обязательного для всех Государств. Статья 19 UDHR гласит:

Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает право беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ.

Свобода выражения также гарантируется множеством юридически обязательных международных соглашений по правам человека, включая *Международный пакт о гражданских и политических правах* (ICCPR),⁴ который считается авторитетной разработкой прав, определенных в UDHR. Беларусь ратифицировала ICCPR в ноябре 1973г. Беларусь еще не является подписантом *Европейского пакта о правах человека*,⁵ который гарантирует свободу выражения в Статье 10. Однако, как европейское государство переходного периода, Беларусь должна стремиться соблюдать

основанные на ошибочном или вводящем в заблуждение переводе.

² Имеется на вебсайте ARTICLE 19: www.article.19.org.

³ Решение Генеральной Ассамблеи ООН 217А (III), от 10 декабря 1948г.

⁴ Решение Генеральной Ассамблеи ООН 2200А (XXI) от 16 декабря 1966г., вступило в силу 23 марта 1976г.

⁵ Принят 4 ноября 1950г., вступил в силу 3 сентября 1953г.

соответствующие европейские стандарты прав человека. Гарантии свободы выражения также оговариваются в двух других основных региональных системах прав человека, в Статье 13 *Американской конвенции по правам человека*⁶ и Статье 9 *Африканской Хартии по правам человека и правам народов*.⁷ Хотя решения и заявления, принятые в этих системах, не являются непосредственно обязательными для Беларуси, они обеспечивают убедительные свидетельства рамок и значения права на свободу выражения, которое имеет универсальное применение.

Беларусь - член ОБСЕ и, следовательно, она взяла на себя обязательства уважать стандарты *Заключительного Акта Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе* (Заключительный Акт),⁸ который излагает основные обязательства стран-членов в области прав человека. Заключительный Акт объявляет, что государства-участники “обязаны поддерживать и поощрять эффективное осуществление гражданских, политических, экономических, социальных, культурных и других прав и свобод, которые происходят из человеческого достоинства и существенны для его свободного и полного развития” Заключительный Акт также заявляет, что государства-участники будут “действовать в соответствии с целями и принципами” UDHR.⁹

Эти стандарты были расширены и более детально разработаны в последующих документах ОБСЕ. Например, параграф 9 Документа Копенгагенской Встречи Конференции по Человеческому Измерению CSCE 1990 года гласит:

Участвующие государства вновь подтверждают, что

- каждый человек должен иметь право на свободу выражения, включая право на общение. Это право включает свободу убеждений и право получения и передачи информации и идей без вмешательства государственных властей и независимо от государственных границ. Осуществление этого права может быть подчинено только тем, ограничениям, которые предписаны законодательством и соответствуют международным стандартам. В частности, никаких ограничений не должно налагаться на доступ и на использование средств репродуцирования документов любого вида, при уважении, однако, права, касающегося интеллектуальной собственности, включая авторское право,¹⁰

В этой связи, параграф 26 того же документа гласит:

Государства-участники признают, что сильная демократия зависит от существования национальных демократических ценностей и методов а также обширного диапазона демократических учреждений, как неотъемлемых ее частей. Поэтому государства-участники должны поощрять, облегчать и, где это уместно, поддерживать практические совместные начинания и обмен информации, идей и экспертизы между собой и посредством прямых контактов и сотрудничества между индивидуумами, группами и организациями в областях, включая следующие:

- ...
- доступ к информации и защита секретности,
- ...
- журналистика, независимые СМИ и интеллектуальная и культурная жизнь,

Эти стандарты были еще раз подтверждены в 1991 г., в параграфе 26 Документа московской встречи Конференции по Человеческому Измерению CSCE.¹¹

⁶ Принята 22 ноября 1969г., вступила в силу 18 июля 1978г.

⁷ Принята 26 июня 1981г., вступила в силу 21 октября 1986г.

⁸ ОБСЕ, Хельсинки, 1 августа 1975г.

⁹ Там же., Пункт VII.

¹⁰ 5 июня - 29 июля 1990г.

¹¹ 10 сентября - 15 октября 1991г.

Международное право действительно разрешает определенные ограничения права на свободу выражения и информации, чтобы защитить различные частные и общественные интересы. Статья 19 (3) ICCPR гласит:

Осуществление прав, предусмотренных в параграфе 2 данной статьи, [права искать, получать и передавать информацию и идеи] предусматривает специальные обязанности и обязательства. Поэтому оно может подлежать некоторым ограничениям, но они должны быть оговорены согласно закону и необходимы:

- (a) Для уважения прав и репутации других лиц;
- (b) Для защиты национальной безопасности, общественного порядка, общественного здоровья или морали.

Данная статья подвергает любое ограничение права на свободу выражения строгому испытанию, состоящему из трех частей. Это испытание требует, чтобы любое ограничение а) было предусмотрено законом; б) вводилось в целях охраны законного общественного интереса; и с) было необходимым для обеспечения этого интереса.¹²

Быть “предусмотренным законом” подразумевает не только то, что ограничение основано на законе, но также и то, что соответствующий закон удовлетворяет некоторые стандарты ясности и достижимости. Третья часть испытания, требование необходимости, означает, что даже там, где меры направлены на защиту законного интереса, правительство должно продемонстрировать, что существует “неотложная социальная потребность” в этих мерах. Кроме того, ограничение должно быть пропорционально преследуемой законной цели, а причины, данные для того, чтобы оправдать ограничение, должны быть уместными и достаточными.¹³

Статьи 33 и 34 Конституции Беларуси защищают право на свободу выражения и информации следующим образом:

Статья 33 [Свобода выражения]

1. Каждому гарантируется свобода мнений, убеждений и их свободное выражение.
2. Никто не может быть принужден к выражению своих убеждений или отказу от них.
3. Монополизация средств массовой информации государством, общественными объединениями или отдельными гражданами, а также цензура не допускаются.

Статья 34 [Свобода информации]

1. Гражданам Республики Беларусь гарантируется право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды.
2. Государственные органы, общественные объединения, должностные лица обязаны предоставить гражданину Республики Беларусь возможность ознакомиться с материалами, затрагивающими его права и законные интересы.

Данные права подчинены множеству определенных исключений, включая национальную безопасность, общественный порядок, защиту морали и здоровья населения и прав и свобод других людей.

¹² Для более детального описания этого теста, см. *Mikong против Камеруна*, 21 июля 1994г., коммуникация номер 458/1991 (Комитет по Правам Человека ООН), параграф. 9.7.

¹³ *Sunday Times против Великобритании*, 26 апреля 1979г., Приложение номер 6538/74, 2 EHRR 245 (Европейский Суд по Правам Человека), параграф 62. Эти стандарты были повторены в большом количестве дел.

В то же время, Статья 8 Конституции РБ признает превосходство международного права над национальным законодательством:

Статья 8 [Международное право]

1. Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства..

III. Анализ законопроекта

III.1 Сфера применения

Сфера применения законопроекта чрезмерно широка по множеству параметров. В начале документа печатное средство массовой информации определяется в Статье 1 (13) как печатное издание, имеющее постоянное название, порядковый номер, сквозную нумерацию страниц и распространяемое не реже одного раза в год. Хотя намерение, кажется, состоит в том, чтобы включать только истинные средства массовой информации, это положение может охватывать, среди прочего, большинство годовых отчетов различных организаций, а также разнообразные регулярные отчеты, которые никоим образом не могут классифицироваться как средства массовой информации. Статья 1 (23), определяющая средства массовой информации вообще, является также слишком широкой, включая в это понятие “любую форму периодического распространения массовой информации”.

Во вторых, существуют проблемы с попыткой применить одинаковую регулируемую систему к ряду различных типов СМИ. Вопросы регулирования Интернета освещаются ниже, но четко установлено, что требуются различные регулирующие подходы для различных СМИ в соответствии с принципами свободы выражения. Как заявила Европейская Комиссия по Правам Человека:

Статья 10 [Европейской Конвенции по Правам Человека] ясно различает между степенью контроля, который государство может законно осуществлять в отношении телерадиовещания, телевидения или кинопредприятий, в частности, регулируя доступ к этим видам коммерческой деятельности за счет процедур лицензирования, в которых более широкий резерв свободы действия оставляется государству, и контроля над формами осуществления свободы выражения, включая прессу и другие печатные СМИ, которые подвержены только ограничениям, изложенным в параграфе 2 Статьи 10.¹⁴

Например, в соответствии со Статьей 11, все средства массовой информации обязаны регистрироваться. Но Статья 33 (1) говорит о том, что вещатели осуществляют свою деятельность на основе лицензии на вещание. Нет причины требовать, чтобы вещатели проходили через два различных официальных процесса для того, чтобы могли начать работать.

Законопроект также охватывает "сетевые" средства массовой информации. Некоторые условия определяются для Интернет-изданий, например, то, что они являются средствами массовой информации, занимающимися сбором, хранением, обработкой и распространением информации на регулярном основании, и что их редакция офиса имеет статус продюсера и дистрибутора. В то же время определение все таки включает широкий круг Интернет-коммуникаций, и попытка их регулирования является потенциально очень проблематичной. Мы серьезно обеспокоены любыми попытками применить регулирующие структуры, разработанные для печати и вещающих СМИ, к Интернету, и

¹⁴ *Gaweda против Польши*, Отчет Комиссии от 4 декабря 1998г., Приложение номер 26229/95, параграф 49.

подобные усилия, предпринятые в других странах, часто приводили к конституционным проблемам.¹⁵

Рекомендации:

- Определение печатных СМИ должно быть намного более точным, чтобы им были охвачены только истинные средства массовой информации.
- Законопроект не должен стремиться применять одинаковые регулирующие правила к печатным и вещающим СМИ.
- Вещающие СМИ не должны обязываться проходить регистрацию, в дополнение к получению лицензии на вещание.
- Законопроект не должен пытаться регулировать Интернет.

III.2 Ограничения содержания

III.2.1 Основные принципы деятельности средств массовой информации

Статья 2 законопроекта излагает множество «основных принципов» деятельности средств массовой информации. Не вполне ясно, в чем роль этих принципов, и они не кажутся непосредственно применимыми. В то же время, даже как общие принципы, они проблематичны. Например, Статья 2(1) говорит, что «средства массовой информации должны распространять информацию, которая соответствует действительности.» Использование юридических мер, чтобы запретить распространение ложной информации не может быть оправдано как законное ограничение свободы выражения. Национальные суды и международные правозащитные организации во всем мире постановляли, что положения о ложных новостях нарушают право на свободу выражения.¹⁶

Множество других положений Статьи 2 также проблематичны, поскольку они являются директивными утверждениями о том, что СМИ могут и не могут делать, и все же в то же самое время они представляют общие социальные цели. Таким принципам не место в законе о СМИ, хотя СМИ могут по желанию признавать их в своей работе как этические руководящие принципы. Некоторые из этих положений даже касаются этических правил, которые, по определению, не должны предписываться законом. Условия, которые являются в этом смысле проблематичными, включают:

- Статья 2(3), заявляющая, что средства массовой информации должны в своей деятельности «исходить из равенства всех категорий граждан»;
- Статья 2(4), заявляющая, что средства массовой информации должны в своей деятельности «уважать права и свободы человека»;

¹⁵ См., например, решение Верховного Суда США по делу *Рено против Американского Союза Гражданских Свобод*, 117 S.Ct. 2329, 138 L.Ed.2d 874 (1997г.).

¹⁶ Что касается решений национального суда, см. *Нестор против Генерального Прокурора Антигуа и Барбуды* [1990г.] 2 AC 312 (Тайный Совет); *R. Против Zundel* [1992] 2 SCR 731 (Верховный Суд Канады); *Chavunduka & Choto против Министра внутренних дел и Генерального Прокурора*, 22 мая 2000г., Постановление суда номер S.C. 36/2000 (Верховный Суд Зимбабве). Комитет по Правам Человека ООН и Специальный Докладчик ООН по Свободе Мнения и Выражения также выразили озабоченность в связи с присутствием положения о ложных новостях в национальных законах. См. *Ежегодный Отчет Генеральной Ассамблеи Комитета по Правам Человека*, Документ ООН. А/50/40, 3 октября 1995г., параграф 89; *Ежегодный Отчет Генеральной Ассамблеи Комитета по Правам Человека*, документ ООН А/51/40, 16 сентября 1996г., параграф. 154; *Заключительные Наблюдения Комитета по Правам Человека: Уругвай*, документ ООН ССРР/С/79/Add.90, 4 августа 1998г., параграф. 10; *Заключительные Наблюдения Комитета по Правам Человека: Армения*, документ ООН ССРР/С/79/Add.100, 19 ноября 1998г., параграф. 20; Специальный Докладчик по Свободе Мнения и Выражения, *Годовой Отчет для Комиссии ООН по Правам Человека, Поддержка и защита права на свободу мнения и выражения*, документ ООН E/CN.4/1998/40, параграф. 99; Специальный Докладчик по Свободе Мнения и Выражения, *Годовой Отчет для Комиссии ООН по Правам Человека, Поддержка и защита права на свободу мнения и выражения*, документ ООН. E/CN.4/2000/63, параграф 205.

- Статья 2(5), заявляющая, что средства массовой информации должны “обеспечивать свободное выражение и распространение различных мнений и взглядов”;
- Статья 2(6), заявляющая, что действия средств массовой информации должны “быть направлены на развитие национальной культуры”; и
- Статья 2(7), заявляющая, что журналисты должны “соблюдать нормы профессиональной этики и общечеловеческие нормы морали.”

Рекомендации:

- Роль Статьи 2 из законопроекта должна быть уточнена и, в частности, должно быть явно заявлено, что она не может служить основанием для наложения санкций на СМИ.
- Специфические цели, изложенные в Статье 2, должны быть пересмотрены в пользу правил, которые не касаются того, что почти в сущности является этическими вопросами.

III.2.2 Другие ограничения содержания

Статья 51 перечисляет ряд форм выражения, которые запрещены в СМИ. Статья 51 (1.1) запрещает распространение информации от имени незарегистрированных, не прошедших перерегистрацию или ликвидированных политических партий, либо иных общественных объединений. Это незаконное ограничение на свободу выражения. Нет никаких причин, почему СМИ не должны освещать, или даже рекламировать партии и организации, которые еще не были зарегистрированы. В действительности, регистрация этих групп, как и в случае со СМИ, должна быть чисто формальным процессом. В случае групп, которые были ликвидированы, решение суда, ликвидировавшего их, может содержать в качестве приложения условия, которые суд считает целесообразными, включая, если это законно, запрет на будущую рекламу в СМИ. Поэтому нет никакой необходимости в общем запрещении этого.

Статья 51 (1.2) запрещает распространение “сведений, пропагандирующих использование и потребление наркотических средств, ... а также сведений о способах и методах разработки, изготовления, использования и местах приобретения наркотических средств, психотропных веществ и иных одурманивающих средств”. Это требование не в состоянии удовлетворить требование "необходимости" теста на ограничения, состоящего из трех частей, которое требует, чтобы такие ограничения были пропорциональны преследуемой законной цели. В частности, данное положение слишком широко, и делает фактически невозможным любое общественное обсуждение относительно психотропных веществ и наркотиков. Этот результат входит в противоречие с международной юридической перспективой, в соответствии с которой нужно предоставить широкую свободу выражения, когда рассмотренная информация связана с вопросом высокой общественной важности.¹⁷ Использование наркотиков и преступная деятельность, связанная с торговлей наркотиками – это две проблемы, представляющие существенный общественный интерес, обсуждение которых не может замалчиваться. Вред, вызванный данным положением, намного превышает любые ограниченные преимущества, которые могут быть достигнуты благодаря предотвращению использования наркотиков.

Все положения Статьи 51 (1), в той степени, в которой они законны, должны в любом случае содержаться в законах общего применения, а не в законах, касающихся конкретно СМИ. Например, в той степени, в которой законно запрещать подстрекательство к расовой ненависти, это одинаково касается всех форм подстрекательства и поэтому нет

¹⁷ См., например, *Castells против Испании*, 23 апреля 1992г., Приложение номер 11798/85 (Европейский Суд по Правам Человека), параграф 42.

никаких причин применять специальный режим запрещения подстрекательства к расовой ненависти к средствам массовой информации.

Проблемы со специальными правилами для средств массовой информации выдвигаются на первый план, когда они рассматриваются в связи с режимом санкций. Статья 62 предусматривает, что государственный орган, ответственный за средства массовой информации может вынести предупреждение СМИ, которое нарушает правила, изложенные в Статье 51. В соответствии со Статьей 63(3), может быть инициирован законный иск с целью приостановления издания любого СМИ, которому были вынесены два таких предупреждения в течение одного года. Приостановка выхода СМИ – это очень серьезная санкция, и ARTICLE 19 придерживается точки зрения, что она не может быть оправдана ни при каких обстоятельствах для печатных СМИ. Приостановка просто за предупреждения за нарушения ограничений, связанных с незаконным содержанием, содержащихся в Статье 51 (1), по очевидным причинам, очень проблематично.

Статья 8(2) запрещает “искажение средствами массовой информации общепринятых норм используемого языка”. Это чрезвычайно проблематично. Прежде всего, то, что составляет общепринятую норму языка – это крайне субъективное понятие, подлежащее изменению со временем, и поэтому ему не хватает точности, требуемой для любого ограничения свободы выражения. Во вторых, для государства просто незаконно законодательно предписывать лингвистические нормы. Право на свободу выражения включает право использовать язык по своему усмотрению, включая разговорные термины, сленг и даже лингвистические искажения. Все эти формы могут использоваться для выражения различных идей и понятий, и нет никакой законной причины запрещать их.

Рекомендации:

- Статья 51(1) должна быть исключена из законопроекта, а в Статьи 62 и 63 должны быть внесены соответствующие изменения.
- Статья 8(2) должна быть исключена из законопроекта.

III.2.3 Требование распространения обязательных сообщений

Статья 21(1) требует, чтобы средства массовой информации распространяли различные общественные сообщения, включая решения суда, в которых содержится требование о сообщении для всеобщего сведения такого решения через данное средство массовой информации, поступившие от органа государственного управления в сфере массовой информации сообщения, касающиеся деятельности редакции данного средства массовой информации, и информации о чрезвычайных ситуациях, нарушении прав человека и борьбы с преступностью. Статья 37(1) требует, чтобы государственные телерадиоорганизации обеспечивали распространение в информационных программах заявлений и обращений Президента Республики Беларусь и других высших должностных лиц. Статья 37(2) позволяет Президенту обращаться к нации через государственные телерадиоорганизации без предварительного согласования.

Требование, чтобы средства массовой информации распространяли некоторые типы сообщений является ненужным и открытым для злоупотребления. Общественные сообщения – это вопрос, по которому решение должна принимать редакция, и он не должен быть обязательным, как законное требование. Такие требования очень редки в других странах, и все же освещение в печати вопросов общественной важности в этих странах совершенно адекватно. Лучший способ гарантировать освещение в печати вопросов общественной важности – это поддерживать развитие разнообразных и независимых СМИ, а не налагать обязательства на СМИ.

Кроме того, положительные обязательства такого рода открыты для злоупотребления. Независимые СМИ могут преследоваться и даже закрываться за то что они якобы не выполняют эти неопределенные требования. Кроме того, государственные органы могут злоупотреблять своим правом распространять сообщения в СМИ.

Даже относительно общественных телерадиовещателей, Комитет Министров Совета Европы высказал беспокойство по поводу требований распространения обязательных сообщений, заявив следующее:

Случаи, когда общественные телерадиовещательные организации могут быть вынуждены официально передавать общественно важные сообщения, декларации или информацию, сообщать об актах или решениях властей, или предоставлять эфирное время представителям власти, должны быть ограничены исключительными обстоятельствами, явно изложенными в законах или инструкциях.¹⁸

Статья 37 особенно проблематична, поскольку она подрывает независимость государственного вещателя и предоставляет Президенту и соответствующим должностным лицам фактически неограниченное право доступа, что явно не входит в рамки исключительных обстоятельств, упомянутых выше. Это, вероятно, будет особенно проблематичным во время выборов.

Рекомендация:

- Статьи 21(1) и 37 должны быть исключены из законопроекта.

III.2.4 Право на ответ

Статьи 56-58 обеспечивают право на ответ. Статья 56(1) дает гражданам Беларуси, иностранным гражданам или лицам, не имеющим гражданства, государственным органам и юридическим лицам право ответить в средствах массовой информации на информацию, которая не соответствует действительности и оскорбляет их честь, достоинство или деловую репутацию. Статья 56(2) гласит, что если средство массовой информации не может доказать, что информация была верна, то оно должно опубликовать ее опровержение, исправление или разъяснение. Статья 57 имеет дело с процедурами ответов, а Статья 58 определяет различные основания для отказа от ответа.

Обязательное право ответа – это в высшей степени спорная область закона о СМИ. В Соединенных Штатах оно считается неконституционным на том основании, что оно представляет собой вмешательство в редакционную независимость.¹⁹ В Европе, напротив, право на ответ – это предмет решения Комитета Министров Совета Европы.²⁰ Во многих западноевропейских демократических государствах право на ответ предусмотрено законом, и эти законы эффективны в различной степени. Цель права на ответ состоит в том, чтобы обеспечить возможность индивидуума исправить неточные факты, которые наносят вред его или ее праву на секретность или репутации. Защитники свободы СМИ, включая ARTICLE 19, вообще предлагают что право на ответ должно быть добровольным, а не предписанным согласно закону.

В любом случае, должны применяться некоторые условия:

¹⁸ Номер R (96) 10 Рекомендации о гарантиях независимости общественного телерадиовещания, приняты 11 сентября 1996г.

¹⁹ *Miami Herald Publishing Co. против Tornillo*, 418 США 241 (1974г.)

²⁰ Решение (74) 26 о праве на ответ, принятое 2 июля 1974г. См. также Консультативное Мнение Межамериканского Суда по Правам Человека, *Законная сила права на ответ или на исправление*, 7 HRLJ 238 (1986г.).

- ответ должен поступать только в ответ на неправильные факты, которые нарушают законное право вовлеченного лица, но не комментировать мнения, которые читателю или зрителю не нравятся;
- ответ должен иметь подобный вес, как и оригинальная статья или передача;
- ответ должен быть пропорционален по длине первоначальной статье или передаче;
- ответ должен ограничиваться неправильными или вводящими в заблуждение фактами в первоначальном(оригинальном) тексте; и
- он не должен использоваться как возможность внести новые вопросы для обсуждения или как комментарий относительно других правильно изложенных фактов.

Право на ответ в законопроекте не соответствует этим стандартам по важным аспектам. Прежде всего, закон относится к информации, которая оскорбляет честь, достоинство или деловую репутацию индивидуума, требующего ответа, но не предусматривает, что эта информация должна нарушать законное право. Во вторых, законопроект не ограничивает ответы неправильными или вводящими в заблуждение фактами и не позволяет СМИ отказываться от ответов на том основании, что они вносят для обсуждения новые проблемы. В третьих, Статья 56(2) налагает на СМИ обязательство доказывать, что информация является верной; вместо этого, доказать, что это была ложная информация, должно быть обязательством стороны, требующей права ответа.

Рекомендация:

- В статьи 56-58 должны быть внесены изменения, чтобы привести их в соответствие с комментариями выше.

III.3 Независимость регулирующих органов

Международным правом четко определено, что органы с регулируемыми или административными полномочиями в секторе СМИ должны быть *независимыми* от правительства. Например, Рекомендации Комитета Министров Совета Европы о независимости и функциях регулирующих органов в секторе телерадиовещания заявляют, что государства-члены должны создать “независимые регулирующие органы для сектора телерадиовещания” и “включить в свои законодательства положения ..., которые позволят им выполнять свои миссии эффективно, независимо и прозрачно.”²¹ ARTICLE 19 опубликовал набор принципов регулирования телерадиовещания в брошюре под названием «Доступ к эфиру: Принципы свободы выражения и регулирования телерадиовещания», которые заявляют, что организационная автономия и независимость таких органов должна быть гарантирована и защищена законом следующими способами:

- явно оговариваться в законодательстве, которое обеспечивает создание данного органа;
- явным заявлением политики в телерадиовещании, а также полномочий регулирующего органа;
- посредством правил, касающихся членства;
- посредством формальной ответственности перед публикой через многосторонний орган; и
- посредством финансирования.²²

Эти стандарты имеют отношение непосредственно к телерадиовещанию, частично из-за того, что относительно немногие государства имеют регулирующие органы, имеющие дело со всеми СМИ или конкретно с печатными СМИ. Однако основные причины для

²¹ Рекомендация Номер R (2000) 23, принятая 20 декабря 2000г.

²² (Лондон: ARTICLE 19, 2002г.), Принцип номер 10.

независимости регулирующих органов в сфере телерадиовещания одинаково применимы и к другим органам, которые регулируют деятельность СМИ.

Статья 25 законопроекта предусматривает, что «органом государственного управления в сфере массовой информации является Министерство информации Республики Беларусь» Министерство очевидно не является независимым, и все же этот орган получает обширные полномочия в сфере СМИ, например, относительно регистрации и вынесения предупреждений за нарушения содержания.

Статья 27 предусматривает создание Общественного Совета по координации, общественному контролю и решению спорных вопросов в сфере массовой информации. Процедура создания этого органа должна быть определена органом государственного управления, ответственным за средства массовой информации, который, как уже отмечалось выше, сам не является независимым органом. Совет будет также включать представителей от государственных органов, что еще более подрывает его независимость.

Статья 33(2) обеспечивает, что лицензии на телерадиовещание будут выдаваться государственным органом, определяемым Советом Министров Республики Беларусь. Опять же, способ определения данного органа совершенно не в состоянии обеспечивать независимость этого органа. И, наконец, в соответствии со Статьей 60, Министерству иностранных дел даются полномочия относительно журналистов, работающих в иностранных средствах массовой информации.

Рекомендация:

- Все органы с регулирующими полномочиями относительно СМИ должны быть независимыми от правительства, и их независимость должна быть защищена таким образом, как отмечено выше. Существенные изменения должны быть внесены в законопроект в отношении органов, отмеченных выше, чтобы привести его в соответствие с международными стандартами в этом отношении.

III.4 Система Регистрации

Статьи 11-17 определяют режим регистрации для всех средств массовой информации, за которую несет ответственность государственный орган, ответственный за средства массовой информации. Как отмечено выше, в главе III.1 «Сфера применения», мы придерживаемся мнения, что на вещателей, в дополнение к потребности получать лицензию на телерадиовещание, или на сетевые СМИ незаконно налагать требования по регистрации, как определено в законопроекте. Комментарии ниже касаются системы регистрации для печатных СМИ.

В международном законодательстве требования *лицензирования* для печатных СМИ не могут быть оправданы как законное ограничение на свободу выражения, так как они значительно сковывают свободный поток информации и не преследуют никакой законной цели, признанной международным правом и так как для них нет никакого практического объяснения, в отличие от телерадиовещания, где ограниченный резерв частот оправдывает лицензирование.

С другой стороны, требования *технической регистрации* для печатных СМИ *по существу* не нарушают гарантию свободы выражения до тех пор, пока они соответствуют следующим требованиям:

- не должно быть никаких оснований отказывать в регистрации, если необходимая для регистрации информация была предоставлена;

- система не определяет материально-правовых условий для печатных СМИ;
- система не является чрезмерно обременительной; и
- система управляется органом, независимым от правительства.

Однако, регистрация печатных СМИ не нужна и может служить основанием для злоупотреблений, и, в результате этого, она не является обязательной во многих странах. Поэтому ARTICLE 19 рекомендует, чтобы СМИ не были обязаны регистрироваться. Как отметил Комитет по Правам Человека ООН: “Эффективные меры необходимы для предотвращения такого контроля СМИ, который бы противоречил праву каждого человека на свободу выражения.”²³

В любом случае, система регистрации, установленная согласно законопроекту, не в состоянии выполнить минимальные условия, отмеченные выше, и, в результате этого, нарушает право на свободу выражения.

Во первых, в соответствии со Статьей 13 (1), чтобы зарегистрироваться, СМИ обязаны предоставлять незаконно широкий диапазон информации, включая информацию о языке средства массовой информации, ожидаемом тираже и тематике или специализации. Информация ни по одному из этих вопросов не требуется для технической регистрации. Кроме того, эта информация может измениться со временем, что приводит к ненужным обязательствам для СМИ периодически вносить изменения в эту информацию. В соответствии со статьей 13(2), для регистрации должно предоставляться чрезмерное количество документов, включая копию свидетельства о государственной регистрации юридического лица, копии учредительных документов и Положение о редакции средства массовой информации (Положение о редакции). Опять же, это требование избыточно и может привести к злоупотреблениям.

Во вторых, система налагает на средства массовой информации материально-правовые условия, разрешая отказ в регистрации, в соответствии со Статьей 14 (4.2) по ряду причин, изложенных в Статье 16. Эти причины включают несоответствие названия, общей тематики или специализации средств массовой информации требованиям Статьи 51. Ограничения по содержанию, в той степени, в которой они законны, должны налагаться через законы общего применения, а не через процесс регистрации. Незаконность этого положения дополняется фактом, что некоторые из требований Статьи 51 сами по себе являются незаконными ограничениями права на свободу выражения (Статья 51 критикуется выше в пункте III.2.2 «Прочие ограничения содержания»).

В третьих, все издания тиражом более 500 экземпляров обязаны регистрироваться, и даже издания, печатающиеся меньшим тиражом, должны представлять информацию регистрирующему органу (Статья 14). Беларусь уже была признана Комитетом по Правам Человека ООН нарушителем права на свободу выражения за требование регистрации изданий со слишком маленьким тиражом.²⁴ Хотя тираж в том случае составлял лишь 200 экземпляров, ARTICLE 19 придерживается мнения, что тираж в 500 экземпляров является все же слишком низким для требования его регистрации, особенно в свете прочих обязательств, налагаемых на такие публикации.

В четвертых, в соответствии со Статьей 15, если средство массовой информации изменяет свое название или содержание, или подвергается юридической реорганизации, оно должно перерегистрироваться. Это незаконно обременительно; так как будет достаточно,

²³ Общий Комментарий 10 (1) в Отчете Комитета по Правам Человека (1983) 38 GAOR, Всп. Номер 40, документ ООН A/38/40.

²⁴ См. *Латцевич против Белоруссии*, 20 марта 2000г., Коммуникация номер 780/1997.

если СМИ лишь предоставит в регистрирующий орган соответствующую обновленную информацию. Проблемы с этой статьей усложняются из-за того, что в случае, если издание не проходит перерегистрацию, это может привести к аннулированию свидетельства о регистрации, в соответствии со Статьей 17 (3.1).

В пятых, в соответствии со Статьей 11 законопроекта, размеры регистрационного сбора будут определяться Советом Министров. В законе должно четко оговариваться, что размеры регистрационного сбора не будут чрезмерными и не должны превышать затраты, связанные с управлением системой.

Наконец, Статья 20 законопроекта предусматривает распространение иностранных средств массовой информации только после получения ими разрешения у государственного органа, ответственного за средства массовой информации, процедуры которого должны быть установлены тем же органом. Это фактически подвергает иностранные средства массовой информации режиму лицензирования, вопреки принципам, отмеченным выше. Параграф 26.1 Документа Московской Встречи Конференции по Человеческому Измерению государств CSCE, гласит частично:

Общественность должна обладать подобной свободой получения и передачи информации и идей без вмешательства государственных органов, независимо от государственных границ, в том числе через иностранные публикации и иностранные телерадиопередачи.²⁵

Рекомендации:

- Система регистрации должна быть отменена.
- Если система будет сохранена, она должна соответствовать следующим требованиям:
 - намного меньший объем информации и документов должен требоваться для регистрации;
 - регистрирующему органу не должно позволяться отказывать СМИ в регистрации на материально-правовых основаниях, касающихся их названия, тематики или специализации;
 - нижний предел тиража в 500 экземпляров, для которого необходима регистрация, должен быть увеличен;
 - СМИ не должны быть обязаны перерегистрироваться, когда происходят изменения, например связанные с их статусом или содержанием; и
 - закон должен явно заявлять, что регистрационный сбор будет установлен в разумных пределах и ограничиваться потребностями покрытия затрат управления системой регистрации.
- Статья 20 должна быть исключена из законопроекта.

III.5 Права и обязанности журналистов

Различные статьи законопроекта описывают права и обязанности журналистов. С этими положениями есть множество проблем.

Во первых, законопроект фактически возносит этические принципы до уровня правовых обязательств, например, говоря в Статье 44(1), что журналисты должны действовать в соответствии с принципами профессиональной этики и обеспечивая в Статье 46, что Кодекс журналистской этики должен быть одобрен органами саморегулирования. Это противоречит самой идее этики, которая по определению является личной и идее профессиональных правил, которые не должны предписываться законом.

²⁵ См. сноску 11.

Во вторых, Статья 10(3) законопроекта налагает ограничения на то, кто может создавать средство массовой информации, включая положение о том, что лицо должно быть не моложе 18 лет и не быть лишенным права заниматься деятельностью по созданию и распространению массовой информации. Весьма ясно, что ограничения на то, кто может заниматься деятельностью в сфере СМИ, в том числе через создание СМИ, представляют собой нарушение права на свободу выражения. Это происходит из самой природы этого права, которое предусматривает, что каждый имеет право выражать свою точку зрения через любые СМИ.²⁶ Это условие может, например, препятствовать созданию студенческой газеты студентами.

В третьих, Статья 44(4) определяет ряд обязательств для журналистов, многие из которых проблематичны, некоторые из них потому что они по самой своей природе являются этическими а не правовыми. Конкретная проблема этих обязательств состоит в том, что они являются очень общими по характеру и, следовательно, подлежат широкой интерпретации, вопреки требованию, что ограничения на свободу выражения должны предписываться согласно закону. Например, Статья 44 (4.3) говорит, что журналисты обязаны проверять достоверность полученных им сведений. Весьма неясно, что в этом контексте означает понятие «проверять», и какие шаги должны быть предприняты в этом направлении. В любом случае, ясно, что это должно быть этическим, а не правовым требованием.

В любом случае, многие из этих обязательств просто незаконны. Например, Статья 44 (4.4) обеспечивает, что может распространяться только достоверная информация. Проблемы с положениями о ложных новостях были отмечены выше. Статья 44 (4.6) требует, чтобы журналисты защищали конфиденциальность своих источников информации. От самих журналистов, а не от закона, зависят вопросы регулирования взаимоотношений между ними и их источниками информации; и, таким образом, это их этическое обязательство.

В четвертых, Статья 45(2) требует, чтобы журналисты, находящиеся в опасных профессиональных командировках, получали служебные удостоверения личности. Неясно, какова цель этого положения, но совершенно ясно, что оно открыто для злоупотреблений. Мы обращаем внимание, что Документ Московской Встречи Конференции по Человеческому Измерению CSCE 1991г. включал параграф 34, заявляющий, что:

Государства-участники предпримут, где это уместно, все возможные меры, чтобы защитить журналистов, участвующих в опасных профессиональных миссиях, особенно в случаях вооруженного конфликта, и будут сотрудничать в этой связи. Эти меры будут включать наблюдение за журналистами, выполняющими такие миссии, установление их судьбы, обеспечение соответствующей помощи и облегчение их возвращения к своим семьям.²⁷

Однако, эти положения предназначены для того, чтобы гарантировать безопасность журналистов в опасных миссиях, а не для того, чтобы создавать дальнейшие препятствия на их пути, когда они желают предпринять эти миссии. Статья 45(2) не налагает вообще никаких очевидных обязательств на власти выдавать такие служебные удостоверения личности, и понятие опасной миссии не определено.

²⁶ См. *Обязательное членство в ассоциации, предписанное согласно закону для журналистской практики*, Консультативное Мнение ОС-5/85 от 13 ноября 1985г., Серия А, Номер 5 (Межамериканский Суд по Правам Человека).

²⁷ См. сноску 11.

Рекомендации:

- Статьи 44(1) и 46, возводящие журналистскую этику до правовых обязательств, должны быть исключены из законопроекта.
- Статья 10(3), вводящая ограничения на то, кто может быть основателем средства массовой информации, должна быть исключена из законопроекта.
- Статья 44(4), излагающая ряд обязательств для журналистов, должна быть исключена из законопроекта.
- Статья 45(2), требующая, чтобы журналисты получали служебные удостоверения личности в опасных профессиональных командировках, должна быть исключена из законопроекта или значительно изменена, чтобы было понятно, что она не должна быть барьером для участия в опасных миссиях а, вместо этого, быть предназначена для обеспечения безопасности журналистов, участвующих в таких миссиях.

III.6 Система аккредитации

Статья 47 предусматривает аккредитацию журналистов. Аккредитация предоставляет журналистам право получить доступ к органу власти или организации и обязывает эти органы предоставлять аккредитованным журналистам определенную информацию. Процедура аккредитации определяется Советом Министров. Журналист может быть лишен аккредитации, если, среди других вещей, он или она распространяет информацию, “не соответствующую действительности, дискредитирующую честь, достоинство и деловую репутацию ... юридического лица, аккредитовавшего корреспондента.”

Как отмечено выше, широко признано, что органы с регулируемыми или административными полномочиями в сфере СМИ должны быть независимыми от правительства. Это в одинаковой степени касается как вопросов аккредитации, так и других вопросов.²⁸ Совет Министров явно не независим и поэтому не должен осуществлять неуместный контроль над аккредитацией. Наконец, Статья 37(5), предусматривающая, что журналист может быть лишен аккредитации за распространение ложной информации или информации, порочащей честь и достоинство государственных органов, и так далее, представляет собой явное нарушение свободы выражения. Проблемы с положениями о ложных новостях уже были отмечены выше. Законы, направленные на защиту репутации не могут быть оправданы, если их цель или эффект состоят в том, чтобы защищать репутацию государства или предотвращать законную критику должностных лиц или освещение проступков должностных лиц.²⁹ Кроме того, положение такого рода фактически является приглашением к злоупотреблениям. Любой государственный орган, который критиковался журналистом, будет иметь соблазн лишить этого журналиста аккредитации.

Рекомендации:

- В статью 37 должны быть внесены изменения, чтобы аккредитацией журналистов занимался независимый орган, и закон должен четко определять критерии аккредитации, которая должна иметь чисто технический характер, и правила аккредитации.
- Статья 37(5) должна быть исключена из законопроекта.

²⁸ См., например, дело Комитета по Правам Человека ООН, постановившее, что канадские процедуры аккредитации в парламент нарушают гарантию свободы выражения. *Готье против Канады*, 7 апреля 1999г., Коммуникация номер 633/1995.

²⁹ См. ARTICLE 19, *Определение клеветы: Принципы свободы выражения и защиты репутации* (Лондон: ARTICLE 19, 2000г.), стр.5.

III.7 Неуместное вмешательство

Ряд положений законопроекта являются либо полностью ненужными либо представляют собой неуместное вмешательство во внутреннюю организацию СМИ, в вопросы, которые не должны, вообще говоря, регулироваться законом, но, скорее, основателями, редакторами, персоналом и так далее, так, как они могут счесть это целесообразным.

Статья 19(1) обеспечивает, то распространение СМИ должно выполняться различными организациями на договорных или других законных основаниях. Это явно либо ненужно, так как это в действительности ничего не говорит, либо незаконно, так как это ограничивает способы, которыми может производиться распространение СМИ.

Статья 21(2) обеспечивает, что учредитель средства массовой информации вправе обязать редакцию поместить в средстве массовой информации сообщение или материал от его имени. Это представляет собой неуместное вмешательство во внутренние дела редакции и также является отрицательным нововведением, поскольку должна поддерживаться редакционная независимость СМИ от их владельцев.

Статья 23 обеспечивает, что распространение рекламы в средствах массовой информации должно осуществляться в соответствии с законодательством о рекламе. Поскольку этот вопрос уже оговаривается законом, нет никакой потребности повторять это в законопроекте.

Статья 32 обеспечивает, что телевизионное вещание и радиовещание должно осуществляться вещателем посредством использования собственных или арендуемых технических средств связи, и что правила этого должны устанавливаться актами законодательства. Первая часть этой статьи не является необходимой, поскольку она по существу ничего не говорит, а вторая ее часть избыточна, поскольку это законодательство, если и когда оно будет принято, не будет зависеть от данного законопроекта в его выполнении.

Статья 28 определяет различные роли для органов самоуправления СМИ. Самоуправление означает, по определению, что эти органы не регулируются законом, так что это положение нелогично и ненужно.

Статья 38 определяет различные права основателя средства массовой информации, а также некоторые ограничения для основателей. Первое включает права действовать в качестве редакции, передавать свои права третьему лицу и прекращать выпуск СМИ в случаях, предусмотренных в соответствии с уставом, в то время как второе запрещает основателю вмешиваться в деятельность средства массовой информации, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом, Положением о редакции, договором между учредителем и редакцией. Эти положения совершенно не нужны и являются вопросами, которые должны быть урегулированы между основателем и персоналом СМИ. Правило, запрещающее вмешательство основателя, также в значительной степени неэффективно, учитывая широту прав основателей, включая право действовать в качестве редакции.

Статья 40 предусматривает принятие Положения о редакции, подробно определяя, что оно должно содержать, включая язык, предполагаемый тираж и так далее. Статья 40(3) определяет ряд дальнейших вопросов, которые также могут указываться в Положении. Как и по ряду других вопросов, отмеченных выше, принятие такого положения и решений относительно того, что оно должно содержать, является вопросом обсуждения между основателем и персоналом редакции. Это беспокойство особенно усиливается в связи со

статьей 62, которая дает государственному органу, ответственному за средства массовой информации, полномочия выносить предупреждения средству массовой информации за нарушение Положения о редакции. Как отмечалось выше, два таких предупреждения могут привести к приостановке выхода СМИ, что фактически приводит к ситуации, когда то, что должно быть внутренним вопросом редакции, может привести к самой серьезной возможной санкции.

Статьи 41 и 42, соответственно, предусматривают статус главного редактора и редакционного правления. Как и в ситуации с другими положениями законопроекта, критикуемыми в данном документе, они представляют собой неуместное вмешательство во внутренние дела СМИ.

Статья 44(3) говорит, что журналист пользуется правами, вытекающими из настоящего Закона и других актов законодательства Республики Беларусь. Это не нужно, поскольку это по сути ничего не говорит.

Статьи 45(3) и 45(4) касаются отношений между редакцией СМИ и журналистами, обеспечивая, соответственно, что наниматели СМИ должны обеспечить страхование журналистов и что, в случае смерти журналиста при выполнении профессиональных обязанностей, предприниматель должен обеспечить некоторые выплаты. Любые правила, касающиеся этих вопросов, должны содержаться в законах общего применения, а не в законодательстве о СМИ. Нет никаких причин, почему на редакции СМИ должны налагаться определенные обязательства в этом отношении.

Статья 59 обеспечивает, что международное сотрудничество в сфере средств массовой информации должно выполняться на основе договоров и частных соглашений. Это положение не нужно, поскольку оно по сути ничего не говорит.

Рекомендации:

- Статьи 19(1), 21(2), 23, 28, 32, 38, 40, 41, 42, 44(3) и 59 должны быть исключены из законопроекта.
- Статьи 45(3) и 45(4), имеющие дело со страхованием, в той степени, в которой они законны, должны содержаться в законах общего применения, а не в законе о СМИ.

III.8 Свобода информации

Статьи 48-50 предусматривают частичное право на доступ к информации государственных и неправительственных организаций, частично осуществляя соответствующее конституционное обязательство. Статья 48 говорит, что граждане имеют право получать информацию от этих органов и что эти органы обязаны предоставлять информацию гражданам, например с помощью пресс-конференций. Редакция имеет право запросить информацию у этих органов, и информация должна быть предоставлена в течение 10 дней. Статья 49 определяет некоторые категории информации, в доступе к которой может быть отказано, а Статья 50 определяет другие категории информации доступ к которой может быть ограничен.

Эти шаги к большей открытости являются положительными моментами, и ARTICLE 19 приветствует стоящие за ними усилия. Однако, они не в состоянии полностью выполнить обязательства Беларуси в этом отношении. Правительство должно ввести отдельное законодательство, осуществляющее право на свободу информации. Ограниченный режим, предусмотренный в данном законопроекте, является несовершенным во многих отношениях и должен быть значительно дополнен, чтобы полностью осуществить право

на информацию. Кроме того, это законодательство должно касаться каждого, а не только представителей СМИ.

Свобода информации – это важный компонент международных гарантий свободы выражения, которые включают право искать и получать, а также передавать информацию и идеи. Не может быть сомнения относительно важности свободы информации. Во время своей первой сессии в 1946г. Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла Решение 59(1), в котором она заявила:

Свобода информации – это основное право человека и ... критерий всех свобод, которым привержена ООН.³⁰

Принимая во внимание важность законодательного признания свободы информации, за прошлые пять лет рекордное число стран со всего мира, включая Фиджи, Индию, Японию, Мексику, Нигерию, Пакистан, Южную Африку, Южную Корею, Таиланд, Тринидад и Тобаго, Великобританию и фактически все европейские государства, предприняли шаги, чтобы принять законодательство, обеспечивающее это право. Делая это, они присоединяются к тем странам, которые ввели такие законы некоторое время назад, таким, как Швеция, Соединенные Штаты, Финляндия, Нидерланды, Австралия и Канада.

В своем Годовом отчете за 2000г. Специальный Докладчик ООН по свободе выражения подробно разработал конкретное содержание права на информацию:

44. Руководствуясь этим, Специальный докладчик обращает внимание правительств на ряд проблем и настоятельно призывает их либо пересмотреть действующее законодательство, либо принять новое законодательство, регулирующее доступ к информации, и обеспечить его соответствие этим общим принципам. Среди важных моментов необходимо отметить следующие:

- государственные органы обязаны разглашать информацию, а каждый член общества имеет соответствующее право получать информацию; под "информацией" понимаются все документы государственного органа, независимо от формы их хранения;
- свобода информации предполагает, что государственные органы публикуют и широко распространяют документы, представляющие существенный интерес для общества, например, информацию о том, как функционирует государственный орган, и содержание любых политических решений, затрагивающих общество;
- как минимум, закон о свободе информации должен предусматривать просвещение общества и распространение информации в том, что касается права на доступ к информации; закон должен также предусматривать механизмы, позволяющие регулировать проблему культуры секретности в правительстве;
- отказ от разглашения информации не может основываться на целях защиты правительства от замешательства или раскрытия его неправомερных действий; в законе должен содержаться полный перечень законных целей, которые могут оправдывать неразглашение информации, а исключения должны быть настолько узкими, чтобы избегать возможности включения в них материалов, которые не наносят ущерба законным интересам;
- все государственные органы должны создать открытые, доступные внутренние системы, обеспечивающие право общества получать информацию; закон должен предусматривать строгие сроки для рассмотрения просьбы о предоставлении информации и требовать, чтобы любые отказы сопровождалась письменным изложением причин, по существу обосновывающих такой (ие) отказ (ы);
- расходы на доступ к информации, хранящейся в государственных органах, не должны быть такими высокими, чтобы сдерживать потенциальных заявителей и отрицать цели самого закона;
- закон должен устанавливать презумпцию, что все заседания руководящих органов открыты для публики;
- закон должен требовать, чтобы другие законы толковались по мере возможности таким образом, который совместим с его положениями; режим исключений, предусматриваемый в законе о свободе информации, должен быть всеобъемлющим, а другим законам не должно разрешаться расширять его;
- члены общества должны быть защищены от любых правовых, административных или связанных с работой санкций за разглашение информации о неправомερных действиях, касающейся, например,

³⁰ 14 декабря 1946г.

совершения уголовного преступления или мошенничества, несоблюдение правового обязательства, ошибки в судопроизводстве, коррупции или мошенничества или серьезных недостатков в работе государственного органа.³¹

Большинство этих минимальных требований не присутствуют в законопроекте, включая, возможно, самый важный элемент, а именно ограниченный режим исключений. Как заявлено в «*Принципах Законодательства о свободе информации*», разработанных ARTICLE 19 (Принципы ARTICLE 19) на основании международного права и сравнительной практики:

Все индивидуальные запросы о предоставлении информации в государственные органы должны быть удовлетворены, кроме случаев, если государственный орган может доказать, что информация подпадает под категорию ограниченного режима исключений. Отказ раскрыть информацию не оправдан, если государственный орган не может доказать, что информация удовлетворяет строгому тесту, состоящему из трех частей.³²

Тест из трех частей следующий: требуемая информация, должна иметь отношение к законной цели, упомянутой в законе, например защите национальной безопасности; ее раскрытие должно представлять собой угрозу нанесения существенного вреда этой цели; и вред этой цели должен быть большим, чем общественный интерес в получении этой информации.

Рекомендации:

- Полноценный закон, гарантирующий каждому право на свободу информации, должен быть принят вместо условий доступа к информации, содержащихся в законопроекте, в соответствии со следующими принципами:
 - понятие "информация" должно быть определено таким образом, чтобы включать все документы, находящиеся в государственном органе, независимо от формы, в которой информация сохранена;
 - список органов, которых касается право на информацию, должен включать все отрасли и уровни правительства, включая местные органы власти, избираемые органы, органы, которые работают согласно установленному законом мандату, национализированные предприятия и государственные корпорации, неведомственные органы или комитеты, назначенные правительством, но работающие независимо от него, судебные органы и частные органы, которые выполняют общественные функции;
 - закон должен описывать всеобъемлющий режим исключений, каждое из которых должно подвергаться испытанию на вред, и условию более высокого общественного интереса;
 - должен быть обеспечен трехуровневый процесс принятия решений по поводу запросов о предоставлении информации, включая внутреннее обращение в государственный орган, обращение в независимый орган, рассматривающий данные вопросы и обращение в суд;
 - никакая система оплаты не должна удерживать лицо от подачи запроса о предоставлении информации;
 - государственные органы должны быть обязаны публиковать ключевые категории информации;
 - государственные органы должны быть обязаны поддерживать свои

³¹ Отчет Специального Докладчика, *Поддержка и защита права на свободу мнения и выражения*, документ ООН E/CN.4/2000/63, 18 января 2000г., параграф. 44.

³² (Лондон: июнь 1999г.), Принцип номер 4.

документы в соответствующем состоянии и предотвращать разрушение информации;

- информаторы должны быть защищены; и
- закон должен предусматривать систему мероприятий по продвижению и образовательных мероприятий для населения и государственных служащих относительно права на информацию и режима доступа к информации.

III.9 Санкции

Глава 10 регламентирует ответственность за невыполнение различных положений законопроекта. Как уже отмечалось выше, Статья 62 предусматривает, что орган государственного руководства в сфере средств массовой информации будет выносить письменные предупреждения в двух случаях, оба из которых являются незаконными. Статья 63 предусматривает приостановку выхода средства массовой информации в случае, если оно получило два предупреждения в течение одного года. Статья 64 содержит длинный список возможных нарушений законопроекта различными сторонами, в том числе основателями, редакторами, журналистами, государственными органами и т.д., которые могут привлечь за собой санкции. Данная статья просто говорит, что нарушение влечет уголовную, административную, гражданско-правовую или другую ответственность. Наконец, Статья 65 предусматривает различные обстоятельства, исключающие ответственность, например, когда сведения содержатся в обязательных или официальных сообщениях или документах; получены от информационных агентств, являются дословным воспроизведением фрагментов выступлений представителей различных официальных органов, и т.д.

ARTICLE 19 придерживается точки зрения, что печатные СМИ никогда не должны подвергаться приостановке, запрещению или аннулированию лицензии на издательскую деятельность, что в любом случае было бы нарушением правил регистрации, упомянутых выше. По нашему убеждению, предупреждения и штрафы, наряду с применимым уголовным правом для преступлений, совершенных индивидуумами, являются достаточными для того, чтобы достичь любых законных целей регулирования.

В любом случае, санкции, подобно другим ограничениям на свободу выражения, должны быть ясными и пропорциональными.³³ Это подразумевает, что из закона должно быть ясно, кто несет ответственность за каждое потенциальное нарушение закона и какие конкретно санкции могут налагаться за каждое нарушение. Это далее подразумевает, что власти должны иметь в своем распоряжении диапазон ранжированных санкций за нарушение закона, начиная с предупреждения, чтобы могла применяться санкция, соответствующая характеру и уровню нарушения. Закон должен требовать, чтобы любые санкции были пропорциональными и вводились только после того, как соответствующему СМИ дали возможность быть услышанным. Кроме того, все санкции должны также быть открытыми для рассмотрения компетентными судами.³⁴

Режим санкций, изложенный в Статье 64, является слишком общим, будучи не в состоянии ясно установить, кто несет ответственность за какие нарушения и, соответственно, какие нарушения должны наказываться с использованием различных доступных санкций. Поэтому данный режим совершенно не соответствует стандартам, изложенным выше.

³³ См. *Толстой Милославский против Великобритании*, 13 июля 1995г., Приложение номер 18139/91 (Европейский Суд по Правам Человека).

³⁴ По этой теме, см., например, Совет Европы, Комитет Министров, Рекомендация R (2000) 23, принятая 20 декабря 2000г., Директива IV.

Рекомендации:

- Печатные СМИ не должны подвергаться приостановке издания, запрещению или аннулированию лицензии на издательскую деятельность.
- Должна быть установлена более ранжированная система наказаний. Вопрос об использовании более серьезных санкций может рассматриваться только в случае, когда проблема не была решена с применением других санкций.

III.10 Прочие положения

Выходные данные

Статья 29 законопроекта предусматривает необходимость печатать определенные выходные данные во всех печатных СМИ, включая время, когда номер был подписан в печать, данные о тираже и о регистрирующем органе. Это требование избыточно и не служит никакой законной цели. Статья 30 предусматривает необходимость указывать выходные данные для сетевых изданий. Как отмечалось выше, Интернет не должен быть подвержен такому регулированию.

Архивные копии

Статья 31 требует, чтобы все печатные СМИ предоставляли в различные органы, включая государственный орган, ответственный за средства массовой информации, бесплатные копии каждого номера. Неясно, почему этот орган должен получать бесплатную копию, если единственная законная цель требовать предоставления этих копий – это для архива.

Лицензирование телерадиовещания

Статья 33(5) предусматривает, что процедура выдачи и отзыва лицензий на вещание должна предписываться органом государственного управления, назначенным Советом Министров. Это требование полностью неадекватно как основание для лицензирования вещателей. Лицензирование телерадиовещания – это сложный вопрос, требующий разработки отдельного закона. Как минимум, ясные и справедливые процедуры получения лицензий на телерадиовещание должны быть изложены в законе, наряду с критериями, которые должны приниматься во внимание при оценке конкурирующих заявок на получение лицензий.

Защита источников

Статья 53 предусматривает защиту источников, запрещая раскрытие источников редакцией и оговаривая, что обязательное для выполнения требование раскрытия источников может быть сделано только судом по получении заявки от органа, расследующего данное дело.

Статья 53(1) противоречит основному принципу, что для журналистов защита конфиденциальности источников – это вопрос этики и профессионализма, а не то, что должно регулироваться законом.

Европейский Суд по Правам Человека постановил, что “защита источников – это одно из основных условий свободы печати” и что требование их раскрытия не совместимо с правом на свободу выражения, “если только это не оправдано важнейшими требованиями общественного интереса.”³⁵ Комитет Министров Совета Европы принял Рекомендацию о праве журналистов не раскрывать свои источники информации, которая подробно остановилась на этой теме. В соответствии с этой Рекомендацией, требование раскрытия источника не должно быть необходимым, если только не может быть убедительно установлено что:

³⁵ *Goodwin против Великобритании* (1996г.) 22 EHRR 123, параграф. 39.

- i.* не существует разумных мер, альтернативных раскрытию источников информации, или если такие меры были исчерпаны лицами или государственными властями, желающими раскрытия источников информации, и
- ii.* законный интерес в раскрытии источников информации явно перевешивает общественный интерес в их неразглашении, имея в виду что:
- доказано наиважнейшее требование необходимости раскрытия источников информации,
 - обстоятельства имеют жизненно важный и серьезный характер, [и]
 - потребность в раскрытии источников информации идентифицирована как соответствующая неотложной социальной потребности.³⁶

В то время, как в принципе Статья 53(2) является положительной, она не оговаривает механизмы защиты против обязательного раскрытия источников информации.

Скрытые съемки

Статья 54 разрешает съемку лица без его ведома только при принятии мер против его возможной идентификации посторонними лицами, а также при условии, что распространение таких сообщений и материалов не нарушает конституционных прав и свобод личности и необходимо для защиты общественных интересов. Это требование необоснованно жесткое и не учитывает реальность деятельности вещающих СМИ. Например, не возможно снять массовую сцену, соблюдая это правило. Кроме того, в положение об общественном интересе должны быть внесены изменения, так, чтобы оно формулировалось как тест балансирования, а не абсолютный стандарт. Поэтому распространение таких материалов должно разрешаться всякий раз, когда оно служит интересам всего общества.

Рекомендации:

- В статью 29, предусматривающую выходные данные для печатных СМИ, должны быть внесены изменения, чтобы сузить диапазон информации, которая должна печататься.
- Печатные СМИ не должны быть обязаны предоставлять в государственный орган, ответственный за средства массовой информации, бесплатные копии своих номеров.
- Вопрос лицензирования радиовещания должен рассматриваться подробно, предпочтительно в законе, посвященном конкретно этой проблеме, и в соответствии с минимальными стандартами, изложенными выше.
- Статья 53(1) должна быть исключена из законопроекта.
- В статью 53 (2) должны быть внесены изменения, для создания механизмов защиты, отмеченных выше.
- Статья 54 должна либо быть исключена из законопроекта вообще, либо значительно изменена, для приведения ее в соответствие со стандартами, изложенными выше.

³⁶ Рекомендация номер R (2000) 7, 8 марта 2000г., Принцип 3.