



**Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
Представитель по вопросам свободы СМИ**

**КОММЕНТАРИЙ К ЗАКОНУ
РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН**

«О периодической печати и других средствах массовой информации»

Подготовлен Еленой Шерстобоевой, кандидатом филологических наук, доцентом департамента «Медиапроизводство и креативные индустрии» факультета медиакоммуникаций Национального Исследовательского Университета «Высшая Школа Экономики».

2013

Данный комментарий, подготовленный по заказу Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, содержит анализ Закона Республики Таджикистан «О периодической печати и других средствах массовой информации». Рассмотрев представленный Закон в контексте Конституции и действующего законодательства Таджикистана, а также международных норм о свободе выражения мнения, эксперт пришёл к следующему заключению.

КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ КОММЕНТАРИЯ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

Независимые и плюралистичные СМИ играют исключительную роль в построении и развитии демократического общества и государства. Именно при помощи таких СМИ реализуются ключевые права и свободы человека, гарантированные важнейшими документами Организации Объединённых Наций и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, согласие с которыми выразил Таджикистан.

Анализируемый Закон Республики Таджикистан №961 «О периодической печати и других средствах массовой информации» (далее - Закон) принят 19 марта 2013 года. В соответствии со статьёй 35 он заменяет ранее действующий Закон Республики Таджикистан №199 «О печати и других средствах массовой информации» (далее – Закон «О печати...») от 14 декабря 1990 года.

Важно отметить, что в июне 2012 года экспертом был представлен комментарий к Законопроекту «О средствах массовой информации» (далее - Законопроект), положенному в основу анализируемого Закона. В указанном комментарии отмечались основные достоинства и недостатки Законопроекта, а также содержались основные рекомендации с целью приближения текста Законопроекта к международным стандартам в области свободы выражения мнений.

Эксперт с удовлетворением отмечает, что некоторые рекомендации были учтены, однако ряд положений Закона по-прежнему рекомендуется доработать.

В первую очередь важно отметить те **несомненные достоинства**, которые были закреплены в ранее действующем Законе «О печати...» и отражены в новом Законе:

- **Международные договоры**, признанные Таджикистаном, провозглашаются основой массово-информационного законодательства Республики Таджикистан (статья 2 нового Закона и статья 7 ранее действовавшего Закона «О печати...»);
- Подтверждается **свобода периодической печати и других СМИ** (пункт 1 статьи 3 Закона и статьи 2 Закона «О печати...»);
- Подтверждается **запрет на цензуру и преследование за критику** (пункт 4 статьи 3 нового Закона, статья 2 Закона «О печати...»);
- Закон в пункте 5 статьи 3 подтверждает **запрет на монополизацию СМИ**, предусмотренный ранее статьёй 8 Закона «О печати...»;
- Сфера действия Закона **не распространяется** на регулирование Интернета;

- Подтверждён принцип **профессиональной независимости** редакции СМИ и признаётся важная роль **главного редактора** как руководителя деятельности СМИ (пункт 3 статьи 9 Закона, статья 16 Закона «О печати...»);
- Подтверждается, что указанный в Законе перечень прав журналистов **не является исчерпывающим** (статья 28 Закона и статья 31 Закона «О печати»);
- Предусматривается положение о реализации **права граждан на получение информации** о деятельности государственных органов и их должностных лиц **посредством СМИ** (пункт 1 статьи 23 Закона, статья 27 Закона «О печати...»);
- Регламентируются **основания освобождения от ответственности журналистов и главного редактора** за распространение не соответствующих действительности сведений (статья 34 Закона, статья 35 Закона «О печати»);

Приветствуются **позитивные изменения**, которые впервые отразились в Законопроекте и подтверждены в новом Законе:

- *«Право свободно добывать, получать и распространять информацию, выразить свои убеждения, распространять их в периодической печати и других СМИ»* закрепляется за **каждым** человеком (пункт 2 статьи 3 Закона);
- Предпринимается важная попытка раскрыть понятие **«цензура»**, прямо запрещается **предварительная цензура** (статья 1 Закона);
- Вводится норма **о государственной поддержке СМИ** (статья 5 Закона, статья 5 Законопроекта);
- Расширяется **понятие журналиста** в сравнении со статьей 30 Закона «О печати...». Под журналистом впервые понимается не только лицо, связанное с редакцией трудовым договором или другими договорными отношениями, но и **член профессионального союза журналистов** (статья 1 Закона);
- Расширяется **перечень прав журналиста** (в статье 28 Закона по сравнению с статьёй 31 Закона «О печати...»), а также **перечень мест**, которые может посещать журналист в силу своей профессиональной деятельности;
- Предпринимается важная попытка установления **механизма реализации права на доступ к информации**, включающая конкретные **сроки** её предоставления;
- Детализируются положения, гарантирующие **право граждан на опровержение и на ответ в СМИ**, а также предпринимается попытка их сущностного разграничения (статьи 18-21 Закона, статья 24 Закона «О печати...»);
- Существенно сокращается перечень **оснований ответственности для журналистов и редакций СМИ** (статья 6 Закона, статьи 22, 34, 37 Закона «О печати...»), в частности, не предусматривается ответственность ¹ за распространение сведений, порочащих честь и достоинство Президента, а также за незаконную подготовку и распространение продукции СМИ;

¹ См. стр. 8.

- Закрепляется положение о том, что **любое нарушение свободы периодической печати и других СМИ**, в том числе, вмешательство в профессиональную деятельность редакции СМИ, незаконное приостановление и (или) прекращение её деятельности совершенное лицом или должностными лицами государственных и общественных органов является основанием для привлечения к ответственности (пункт 3 статьи 3 Закона). Закрепляются гарантии, связанные с **незаконным отказом от распространения СМИ** по политическим причинам и с **незаконной конфискацией** продукции СМИ (пункты 3-4 статьи 16).

Эксперт с удовлетворением отмечает ряд **значимых улучшений** по итогам рекомендаций, представленных в комментарии к Законопроекту:

- Уточняется, что при осуществлении цензуры требование о согласовании материалов или информации предъявляется не к СМИ (как к форме распространения массовой информации), а к **редакциям СМИ**;
- Законом не ограничивается срок действия Свидетельства о постановке СМИ на учёт. Ранее предусматривалось, что оно действительно **в течение года** (пункт 10 статьи 11 Законопроекта);
- Изъяты положения о принудительном **прекращении СМИ** (пункт 6 статьи 8 Законопроекта, статья 14 Закона «О печати...»);
- Учтена рекомендация об уточнении формулировки понятия «**информационные агентства**» (статья 1 Закона);
- Отменено положение **о передаче бесплатных контрольных и обязательных экземпляров в органы государственной власти и управления**, которое могло использоваться как инструмент контроля за содержанием СМИ (статья 21 Закона «О печати...», статья 16 Законопроекта);
- Существенно сужены пределы требования о распространении СМИ **обязательных официальных сообщений** (статья 22 Закона);
- Отменено положение о получении **разрешения государственного органа** для того, чтобы иметь корреспондентов в зарубежных государствах (статья 33 Закона «О печати...» и пункт 3 статьи 30 Законопроекта);
- Детализирована **обязанность** государственных органов **о предоставлении информации** 1) в ответ на распространение информации в СМИ, 2) в ответ на обращение редакции СМИ за информацией (статья 23 Закона);
- Учтена рекомендация о том, что официальная документация предоставляется журналисту **безвозмездно** (статья 28 Закона);
- Установлен **исчерпывающий** перечень обязанностей журналистов в соответствии с рекомендацией эксперта (статья 29 Закона);
- Закон не предусматривает обязанности **осуществлять программу деятельности СМИ, утверждаемую учредителем** (статья 32 Закона «О печати...», статья 29 Законопроекта);

- Перечень **оснований освобождения от ответственности** дополнен положением о распространении СМИ сведений, содержащихся «в *официальных выступлениях государственных должностных лиц*» (статья 34 Закона);
- Поддерживается, что Закон не относит к злоупотреблениям свободой слова **призывы к социальной вражде**, как это предусматривалось в пункте 1 статьи 6 Законопроекта.

Вместе с тем Закон не лишён недостатков, которые **рекомендуется доработать**:

- Важно закрепить **приоритет** международных договоров по отношению к национальному законодательству в соответствии со статьёй 10 Конституции Таджикистана;
- Предусмотреть **свободу форм**, в которых может распространяться информация, выражаться мнения и убеждения (пункт 2 статьи 3 Закона);
- Понятие **цензуры важно расширить**, включив в него запрет на осуществление не только предварительной, но и **последующей цензуры** и защитив от цензурных требований **любых субъектов массово-информационной деятельности**. Рекомендуется также предусмотреть **запрет на создание и финансирование** организаций, учреждений, органов либо должностей, в задачи или функции которых входит осуществление цензуры массовой информации;
- Запреты на **монополизацию СМИ** (пункт 5 статьи 3 Закона) и на **преследование за критику** (пункт 4 статьи 3 Закона) по-прежнему остаются декларативными. Важно сформировать механизмы, гарантирующие их реализацию на практике;
- Норма **о государственной поддержке СМИ** (статья 5 Закона) носит характер декларации. Однако её опасность состоит в том, что она может стать инструментом поддержки СМИ, лояльных к государственной власти. В этой связи мы рекомендуем создать механизм, гарантирующий равные условия получения государственной поддержки как для лояльных, так и для оппозиционно настроенных СМИ, включающий **прозрачные, открытые и плюралистичные принципы и гарантии**;
- Рекомендуется предусмотреть возможность для Интернет-ресурсов функционировать в качестве СМИ исключительно **в добровольном порядке**, чтобы редакции и журналисты новых медиа могли пользоваться равными с журналистами и редакциями традиционных СМИ правами (в частности, на доступ к информации, на аккредитацию, и т.д.) и нести равные с ними обязанности;
- Важно заменить предлагаемую новым Законом бюрократическую и непрозрачную двухступенчатую процедуру регистрации и учёта СМИ (статьи 10-12 Закона) на **прозрачную, открытую и плюралистичную уведомительную процедуру**, применимую **только к печатным СМИ** и осуществляемую независимым органом. Важно минимизировать требования, предъявляемые при создании СМИ. Рекомендуется отменить обязанность регистрации СМИ **в качестве юридических лиц** (статья 10), так как она нивелирует все гарантии относительно свободы печати и права на учреждение СМИ гражданами Таджикистана;

- Важно освободить **вещательные СМИ** от прохождения процедур регистрации и учёта, так как к ним применяется требование о лицензировании;
- Рекомендуется сформировать чёткий и оперативный механизм **обжалования отказов** в регистрации новых СМИ;
- Существенно расширить **перечень случаев распространения массовой информации без постановки на учёт** (статья 12 Закона);
- Устранить положение о ликвидации СМИ **«в соответствии с законодательством Республики Таджикистан»** (пункт 4 статьи 10 Закона). Оно нивелирует значение отмены норм о прекращении СМИ и создаёт новую опасность для ликвидации СМИ в принудительном порядке;
- Рекомендуется не ограничивать **право на учреждение СМИ**. Закон дополняет существовавшие ранее ограничения на учреждение СМИ для иностранных физических лиц и лиц без гражданства (статья 8 Закона «О печати») запретом на учреждение СМИ для иностранных юридических лиц, а также юридических лиц, уставной капитал которых состоит из более 25 процентов иностранных инвестиций (пункт 2 статьи 7 Закона);
- Важно отменить ограничение, по которому **информационными агентствами** могут признаваться только юридические лица, зарегистрированные в порядке, установленном законодательством Таджикистана (статья 1 Закона);
- Предусмотреть механизм, гарантирующий реализацию **принципа профессиональной независимости редакции СМИ**. Ряд новых положений Закона создают инструменты для чрезмерного контроля за её деятельностью не только со стороны учредителя, но и со стороны государственных органов. Важно максимально сузить полномочия и обязанности **учредителя** (пункт 1 статьи 9 Закона) с тем, чтобы не допустить возможность его вмешательства в редакционную политику. Рекомендуется отменить требования к учредителю **определять программу и основные направления деятельности СМИ, создавать редакцию и предоставлять рапорт** об изменениях в деятельности СМИ в государственные органы, а также не бюрократизировать внутриредакционную деятельность требованиями иметь документы разного рода;
- К сожалению, новый Закон отменяет ряд важнейших положений Закона «О печати...», которые были направлены на защиту принципов редакционной независимости и самостоятельности. Важно вновь предусмотреть возможность **выбора главного редактора** журналистским коллективом, как это было установлено в статье 16 Закона «О печати...». Важно усилить роль **устава редакции** как гаранта её профессиональной независимости и закрепить положение о **демократической процедуре** его принятия и внесения в него изменений, как это было предусмотрено в статье 15 Закона «О печати...»;
- По-прежнему рекомендуется предусмотреть механизм, гарантирующий создание **представительств иностранных СМИ и международных информационных агентств** (пункт 2 статьи 32);
- Рекомендуется разработать чёткий и прозрачный механизм **оперативного получения журналистами информации о деятельности государственных**

органов, должностных лиц и иных организаций (статьи 23-24 Закона). С этой целью важно расширить объем прав журналистов, а также предусмотреть, чтобы права и гарантии, связанные с доступом к информации, распространялись не на СМИ, а на **журналистов**. Требования о предъявлении **журналистского свидетельства** и оформлении **журналистской заявки** важно отменить. Важно предусмотреть право журналистов на распространение информации, полученной путём **скрытой записи**, с учётом критерия общественного интереса и гарантий неприкосновенности частной жизни;

- Рекомендуется существенно доработать положения **об отсрочке и отказах в предоставлении информации** (статья 24 Закона). Важно создать открытый механизм их оперативного обжалования, а также сформулировать чёткий перечень **сведений с ограниченным доступом** в соответствии с международными стандартами и с учётом критерия общественного интереса. Рекомендуется прямо закрепить обязанность предоставлять документ, содержащий ограниченные сведения, **в той части, в которой он их не содержит**;
- Положения о **защите источника информации** (статья 27, а также статья 26 Закона) рекомендуется существенно доработать исходя из того, что сохранение источника информации является важнейшим **правом журналиста**. Раскрытие источника допустимо только в исключительных случаях, которые важно отразить в Законе;
- Крайне важно доработать **понятие аккредитации** (статья 1 Закона) и установить в Законе **механизм для реализации журналистами**, в том числе, иностранными, данного права на практике (статья 30 Закона). Важно, чтобы **критерии и гарантии** получения аккредитации были чёткими, прозрачными и плюралистичными и предусматривали **возможность оперативного обжалования отказов** в аккредитации;
- Важно исключить из перечня **обязанностей журналиста** (статья 29 Закона) согласование интервью с его источником, а также требование о неиспользовании СМИ с целью вмешательства в личную жизнь, публикации заведомо ложной информации, оскорбляющей и оговаривающей информации, а также информации, унижающей честь, достоинство и деловую репутацию физических и юридических лиц;
- Рекомендуется ввести понятие **«общественного интереса»** и предусмотреть механизм его учёта при квалификации требований о предоставлении журналистам информации о деятельности органов государственной власти, а также при квалификации диффамационных дел с участием журналистов и редакций СМИ.
- Важно чётко сформулировать понятия **«мнения»** и **«сведения»**, попытка определить которые была предпринята в Законопроекте (статья 1), а также уточнить термин **«убеждения»** (статья 1 Закона) с тем, чтобы **не допустить предъявления требований об опровержении мнений и убеждений**. Также рекомендуется более чётко разграничить **содержание и порядок реализации права на ответ и права на опровержение в СМИ** (статьи 1, 18-21 Закона);
- Крайне важно **декриминализовать диффамационные положения**, устанавливающие ответственность за распространение сведений, порочащих честь

и достоинство Президента, так как они могут применяться для подавления критических высказываний и способствовать самоцензуре журналистов;

- Рекомендуется существенно расширить **перечень случаев освобождения от ответственности** для главного редактора и журналиста, а также закрепить применение данного положения не только при распространении недостоверных сведений, но и в других случаях **в соответствии с основаниями наступления ответственности, регламентированными Законом**;
- Положения о недопущении **нарушения свободы периодической печати и других СМИ** (пункт 3 статьи 3 Закона), а также о незаконном отказе от распространения СМИ и незаконной конфискации продукции СМИ (пункты 3-4 статьи 16) не могут оставаться декларативными. Рекомендуется сформировать **чёткий механизм их применения** на практике, закрепив соответствующие степени общественной опасности **санкции** в законодательстве;
- Рекомендуется значительно пересмотреть формулировки и перечень нарушений, относимых Законом к **злоупотреблениям свободой слова** (статья 6 Закона), а также сформировать чёткий механизм установления справедливой ответственности и гарантий защиты от квалификации как злоупотребления свободой слова критических высказываний;
- Важно предусмотреть, что **ответственность за разглашение государственной и иной охраняемой законом тайны** несет исключительно то лицо, которое давало обязательство о ее неразглашении и было ознакомлено с такими сведениями в результате специально оформленной процедуры.

Более подробно все вышеуказанные выводы и рекомендации рассматриваются во второй части настоящего Комментария.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	10
I. МЕЖДУНАРОДНЫЕ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ	11
II. АНАЛИЗ ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН «О ПЕРИОДИЧЕСКОЙ ПЕЧАТИ И ДРУГИХ СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ»	
2.1. Сфера действия Закона и основные гарантии	19
2.2. Необходимость регистрации СМИ	22
2.3. Правовые основы деятельности редакций СМИ	25
2.4. Права и обязанности журналистов	29
2.5. Право на опровержение и на ответ в СМИ	36
2.6. Ответственность за нарушение законодательства о СМИ	37

ВВЕДЕНИЕ

Данный комментарий и рекомендации были подготовлены Еленой Шерстобоевой по заказу Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ. Е.А. Шерстобоева является кандидатом филологических наук, доцентом департамента «Медиапроизводство и креативные индустрии» факультета медиакоммуникаций Национального Исследовательского Университета «Высшая Школа Экономики».

В Комментарии рассматриваются положения Закона Республики Таджикистан ««О периодической печати и других средствах массовой информации» и предлагаются рекомендации с тем, чтобы привести Закон в соответствие с международными стандартами в отношении свободы выражения мнения.

Раздел 1 настоящего Комментария посвящён обзору международных стандартов в области свободы выражения мнений и свободы СМИ, с которыми Таджикистан выразил согласие. Данные стандарты отражены во Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ), Международном пакте о гражданских и политических правах (МПГПП), а также соглашениях в рамках ОБСЕ. В раздел 1 также включен обзор конституционных положений Таджикистана, важных для реализации свободы выражения мнений.

Непосредственно текст Закона анализируется в разделе 2 в контексте международных стандартов. Анализ включает в себя рекомендации для приведения положений Закона в соответствие с данными стандартами. Отдельно рассматриваются следующие аспекты: сфера действия Законопроекта и основные гарантии в сфере массовой информации; необходимость регистрации СМИ; правовые основы деятельности редакций; права и обязанности журналистов; право на ответ и на опровержение в СМИ; ответственность за нарушение законодательства о СМИ.

I. МЕЖДУНАРОДНЫЕ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ СВОБОДЫ ВЫРАЖЕНИЯ МНЕНИЯ

1.1. Значение свободы выражения мнения

Свобода выражения мнения исключительно важна для установления и развития демократического государства и гражданского общества. Право на свободу выражения мнения входит в корпус важнейших прав человека, являясь при этом ключевым и необходимым условием эффективной реализации других прав.

Первым и основным документом в области прав человека является Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ), принятая в 1948 году Генеральной Ассамблеей Организации Объединённых Наций (ООН). Статья 19 ВДПЧ торжественно гласит:

«Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ»².

Таджикистан признан полноправным членом международного сообщества и участником ООН и Организации по Безопасности и Сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). В этой связи он принял на себя равные для всех государств-участников обязательства о соблюдении международных обязательств, признанных данными организациями.

Данные устремления отражены в Конституции Таджикистана, которая прямо признаёт приоритет международного права и расценивает международные документы как неотъемлемую часть правовой системы государства.

В абзаце 3 статьи 10 Конституция Таджикистана гласит:

«Международно-правовые акты, признанные Таджикистаном, являются составной частью правовой системы республики. В случае несоответствия законов республики признанным международно-правовым актам применяются нормы международно-правовых актов».

Важность международных норм для охраны и регламентации основных прав и свобод человека подтверждается в абзаце 1-2 статьи 14 Конституции Таджикистана:

«Права и свободы человека и гражданина регулируются и охраняются Конституцией, законами республики, признанными Таджикистаном международно-правовыми актами».

Таджикистан является участником Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) с 1999 года. МПГПП призван конкретизировать базовые положения ВДПЧ. Данный документ обладает обязательной юридической силой для всех государств-участников ООН. Право на свободу выражения мнения гарантируется статьей 19 МПГПП в следующей формулировке:

«1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.»

² Резолюция 217А (III) Генеральной Ассамблеи ООН. Принята 10 декабря 1948 года. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.un.org/russian/document/declarat/declhr.htm>

2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору»³.

Таджикистан согласился с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, пункт 4 статьи 15 которого гласит:

«Участвующие в настоящем Пакте государства признают пользу, извлекаемую из поощрения и развития международных контактов и сотрудничества в научной и культурной областях»⁴.

Право на свободу выражения мнения непосредственно связано с правом на свободу информации, первостепенное значение которого отражено в Резолюции 59 (I), принятой на первой сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1946 году. В ней отмечается:

«Свобода информации является фундаментальным правом человека и критерием всех остальных свобод, которым посвящена деятельность Организации Объединенных Наций»⁵.

В данной и во всех последующих резолюциях высший орган ООН понимает свободу информации исключительно как *«право повсеместно и беспрепятственно передавать и опубликовывать информационные сведения»⁶.*

Свобода выражения мнений и связанная с ней свобода печати гарантируется в Конституции Таджикистана (пункт 1 статьи 30) в следующей формулировке:

«Каждому гарантируется свобода слова, печати, право на пользование средствами информации».

Статья 5 Конституции Таджикистана провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью и гарантирует:

«Права и свободы человека и гражданина признаются, соблюдаются и защищаются государством».

Государство гарантирует защиту прав и свобод человека в статье 17 Конституции Таджикистана:

«Все равны перед законом и судом. Государство гарантирует права и свободы каждого, независимо от его национальности, расы, пола, языка, вероисповедания, политических убеждений, образования, социального и имущественного положения».

³ Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. Вступил в силу 23 марта 1976 года. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml

⁴ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. Вступил в силу 3 января 1976 года. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml

⁵ Резолюция А/RES/59 (I) Генеральной Ассамблеи ООН. Принята 14 декабря 1946 г. См. официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/59%28I%29>

⁶ См. там же.

Безусловно, конституционные гарантии прав и свобод человека не должны носить декларативный характер. Именно поэтому статья 2 МПГПП возлагает на государства-участники обязанность «принятия таких законодательных мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте»⁷. Таким образом на органы государственной власти возлагаются обязанности по принятию конкретных мер и формированию эффективных механизмов для реализации признанных государствами-участниками ООН прав и свобод человека, а также ответственность за воспрепятствование их осуществлению.

Комитет ООН по правам человека, созданный в соответствии со статьёй 28 Пакта, призван контролировать исполнение МПГПП. В его состав входят восемнадцать экспертов - граждан государств-участников ООН. Данный орган анализирует и оценивает представляемые доклады государств-участников МПГПП, в которых они сообщают о конкретных принятых мерах по обеспечению на практике гарантируемых Пактом прав и о ходе реализации данных прав. Комитет ООН по правам человека принимает и рассматривает жалобы от лиц, которые заявляют о нарушениях их прав и свобод, предусмотренных МПГПП, в том числе, статьёй 19 Пакта.

Совет по правам человека ООН осуществляет мониторинг соблюдения прав человека государствами-членами ООН, в том числе, гарантированных статьёй 19 МПГПП. Данный орган учреждён в 2006 году Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН и заменяет Комиссию по правам человека, действующую с 1946 года. Совет проводит не менее трёх сессий в год и состоит из сорока семи членов, которые избираются большинством членов Генеральной Ассамблеи ООН сроком на три года путём прямого тайного голосования по региональным квотам.

Комитет ООН по правам человека придаёт важнейшее значение свободным СМИ для осуществления свободы выражения мнения и других прав человека:

«Свободная, не подлежащая цензуре и ограничениям пресса, или другие средства информации в любом обществе являются важным элементом обеспечения свободы мнений и их выражения, а также реализации других предусмотренных Пактом прав»⁸.

Свобода выражения мнений и свобода массовой информации защищаются в региональных системах на уровне Американской конвенции о правах человека⁹, Европейской конвенции о защите прав человека (ЕКПЧ)¹⁰ и Африканской хартии прав человека и народов¹¹. Данные документы не обязательны для применения Таджикистаном. Однако их важно учитывать, поскольку они также устанавливают международные стандарты в области свободы выражения мнений, гарантированной ВДПЧ, МПГПП и другими документами, признанными Таджикистаном.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) – главный документ Совета Европы. Право на свободу выражения мнения гарантируется в статье 10 ЕКПЧ:

⁷ Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. Вступил в силу 23 марта 1976 года.

⁸ Замечание общего порядка № 34 Комитета ООН по правам человека, 12 сентября 2011 года. Пункт 13. См. полный текст на русск. яз. www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR-C-GC-34_ru.doc

⁹ Принята 22 ноября 1969 года, вступила в силу 18 июля 1978 года.

¹⁰ Принята 4 ноября 1950 года, вступила в силу 3 сентября 1953 года.

¹¹ Принята 26 июня 1981 года, вступила в силу 21 октября 1986 года.

«Каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ»¹².

Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) создан специально для рассмотрений дел о нарушении ЕКПЧ государствами-участниками Совета Европы. ЕСПЧ определяет свободу выражения мнений как основу самореализации человека и признает важнейшую роль СМИ как «сторожевого пса общественных интересов»¹³, содействующую выявлению нарушений прав и свобод человека.

Право на свободу массовой информации и роль СМИ в обеспечении этого права отражено в важнейших документах ОБСЕ, с которыми Таджикистан выразил своё согласие. В Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), который является основой для всей деятельности ОБСЕ, государства-участники,

«отмечая важное значение распространения информации из других государств-участников и лучшего ознакомления с такой информацией, подчеркивая поэтому существенную и влиятельную роль печати, радио, телевидения, кино и телеграфных агентств и журналистов, работающих в этих областях»,

поставили своей целью:

«облегчать более свободное и широкое распространение всех форм информации, поощрять сотрудничество в области информации и обмен информацией с другими странами и улучшать условия, в которых журналисты из одного государства-участника осуществляют свою профессиональную деятельность в другом государстве-участнике»¹⁴.

Необходимость обеспечения свободы массовой информации выражается в таких ключевых документах ОБСЕ, как Заключительный документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ¹⁵, в Парижской хартии для новой Европы¹⁶, в документе Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ¹⁷, в документе саммита СБСЕ «На пути к подлинному партнерству в новую эпоху»¹⁸, в Декларации Стамбульского Саммита ОБСЕ¹⁹, в Астанинской юбилейной

¹² Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Принята в Риме 04 ноября 1950 года. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/6AE69C60-8259-40F8-93AF-8EF6D817C710/0/RUS_CONV.pdf.

¹³ См. дела «Кастеллс против Испании» (23 апреля 1992 г., п. 43); «"Обсервер" и "Гардиан" против Соединенного Королевства» (26 ноября 1991 г., п. 59) и «"Санди таймс" против Соединенного Королевства» (№ 1) (26 апреля 1979 г., п. 65).

¹⁴ Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хельсинки, 1 август 1975 года. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/ru/mc/39505>.

¹⁵ Копенгагенское совещание Конференции по человеческому измерению СБСЕ, июнь 1990 года. См., в частности, пункты 9.1 и 10.1. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/node/14305>.

¹⁶ Парижская хартия для новой Европы. Саммит СБСЕ, ноябрь 1990 года. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/node/39520>.

¹⁷ Документ Московского совещания Конференции ОБСЕ по человеческому измерению, октябрь 1991 года. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/node/14314>.

¹⁸ На пути к подлинному партнерству в новую эпоху. Будапештский документ СБСЕ 1994 года. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/node/39558>.

¹⁹ Декларация Стамбульского Саммита ОБСЕ, 1999 год. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/node/39573>.

декларации²⁰ и других документах. В частности, в документе Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, государства-участники вновь подтвердили право на свободу выражения своего мнения,

«включая право на общение и право средств информации собирать, передавать и распространять информацию, новости и мнения. Любые ограничения, касающиеся осуществления этого права, будут предусматриваться законом и соответствовать международным стандартам»²¹.

1.2. Ограничения свободы выражения мнения

Реализация права на свободу выражения мнения связана с особой ответственностью. Именно поэтому оно не признаётся как абсолютное и может быть ограничено. Однако такие ограничения являются исключениями, их перечень не подлежит расширительному толкованию и носит исчерпывающий характер.

В соответствии с международными стандартами ограничения свободы выражения мнения признаются допустимыми только в том случае, если они чётко и определённо сформулированы в национальном праве, а также исключительно необходимы для достижения нижеприведённых легитимных целей, закреплённых в статье 19 (3) МПГПП:

- «а) для уважения прав и репутации других лиц;
- б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения».

Требование «необходимости» выражается в том, что оно обязательно

«предполагает элемент соразмерности - в том смысле, что масштабы ограничений на свободу выражения мнений должны быть соразмерны ценностям, для ограждения которых вводятся эти ограничения»²².

Таким образом, если какое-либо ограничение прав и свобод человека сформулировано в законе не достаточно чётко и может толковаться неоднозначно, а масштаб ограничений не соразмерен ценностям, на защиту которых оно направлено, то вмешательство государства в права и свободы человека и гражданина признаётся непропорциональным, на основании чего такое ограничение отменяется.

ЕКПЧ в пункте 2 статьи 10 устанавливает, что осуществление свободы выражения мнения предусматривает соответствующие обязанности и ответственность, и

«может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и

²⁰ Астанинская юбилейная декларация ОБСЕ «На пути к сообществу безопасности», 2010 год. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/ru/cio/74990>.

²¹ Документ Московского совещания Конференции ОБСЕ по человеческому измерению, октябрь 1991 года.

²² См. решение Комитета ООН по правам человека по делу «Рафаэль Маркиш ди Мораиш против Анголы» № 1128/2002 от 18 апреля 2005. Пункт 6.8.

нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия»²³.

Для должного применения указанного положения ЕСПЧ использует трёхсоставный критерий, в соответствии с которым любые ограничения должны быть: (1) предусмотрены законом, (2) преследовать законную цель и (3) быть необходимыми в демократическом обществе.

Формулировка «предусмотрены законам» предусматривает, что правовые нормы должны быть доступными и точными до такой степени, чтобы любое лицо, во-первых, могло определять своё поведение в соответствии с ними, а во-вторых, могло предвидеть правовые последствия, которые предусмотрены законом за совершаемое им действие.

Требование «законной цели» означает, что ограничения должны быть направлены исключительно на защиту других важнейших прав и свобод человека. При этом степень ограничения свободы выражения мнений должна быть соизмеримой с преследуемой им целью.

Критерий «необходимости в демократическом обществе» является важнейшим для определения легитимности ограничения свободы выражения мнений. Оно не может быть расценено как необходимое лишь на том основании, что оно является полезным или разумным. Введение ограничения должно быть обусловлено его «настоятельной общественной потребностью».

В этой связи важно напомнить, что пункт 3 статьи 14 Конституции Таджикистана закрепляет исчерпывающий перечень целей, на защиту которых могут быть направлены ограничения прав и свобод человека, в том числе, ограничения права на свободу выражения мнений:

«Ограничения прав и свобод граждан допускаются только с целью обеспечения прав и свобод других граждан, общественного порядка, защиты конституционного строя и территориальной целостности республики».

В Совместной декларации о современных вызовах, связанных со свободой СМИ Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, Специальный докладчик Организации американских государств (ОАГ) по вопросу о свободе выражения мнений выразили особую обеспокоенность двумя главными угрозами свободе выражения мнений и свободной передаче информации и идей. Они отмечают, что данные угрозы достигли в настоящее время кризисных размеров, а именно:

*« - нападения на журналистов и других лиц, осуществляющих свое право на свободу выражения мнения (цензура путем убийства);
- злоупотребление ограничительными законами об оскорблениях и об ответственности за клевету»²⁴.*

²³ Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Принята в Риме 04 ноября 1950 года.

²⁴ Совместная декларация о современных вызовах, связанных со свободой СМИ Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представителя ОБСЕ по вопросу свободы СМИ, Специального докладчика ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения «О социокультурном многообразии в телерадиовещании». Принята 30 ноября 2000 года. // В сб. Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения. - Вена: Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, 2013. С. 26. См. полный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/ru/fom/99559>

1.3. Регулирование деятельности СМИ

Деятельность СМИ вне зависимости от государственного или иного политического контроля является необходимой для реализации развития свободного общества и открытого государства, что многократно подчёркивалось в важнейших документах ОБСЕ. Роль законов о СМИ заключается в том, чтобы содействовать развитию и поддержке независимых и плюралистичных СМИ, информирующих общество по самым значимым вопросам. Кроме того, их успешное функционирование способно усилить подотчётность и прозрачность деятельности государственных органов, тем самым повышая уровень доверия населения к власти.

В Декларации Стамбульского саммита ОБСЕ государства-участники подтвердили обязательство

«предпринять все необходимые меры по созданию необходимой основы для функционирования свободных и независимых средств массовой информации и беспрепятственного трансграничного и внутригосударственного потоков информации, которые мы считаем важнейшим компонентом любого демократического, свободного и открытого общества»²⁵.

В Душанбинской декларации о свободе СМИ прямо говорится, что

«Опыт всех переходных процессов в 20 веке свидетельствует: без свободных и высокопрофессиональных средств массовой информации не существует реальной возможности для обеспечения демократии и верховенства закона при независимости судебной власти. В качестве государств-участников ОБСЕ Центральноазиатские страны взяли на себя обязательство поддерживать свободу средств массовой информации»²⁶.

Независимые СМИ являются свободными «от правительственного, политического или экономического контроля, а также контроля, выражающегося в зависимости от материалов и инфраструктуры, необходимых для выпуска и распространения газет, журналов и периодических изданий»²⁷. **Плюрализм СМИ** «предполагает ликвидацию всех форм монополии и существование как можно большего числа газет, журналов и периодических изданий, в которых находит свое выражение максимально широкий диапазон мнений членов общины»²⁸.

Напомним, что статья 8 Конституция Таджикистана гарантирует плюрализм в следующей формулировке:

«В Таджикистане общественная жизнь развивается на основе политического и идеологического плюрализма».

²⁵ Декларация Стамбульского саммита ОБСЕ, 1999 год. Пункт 26.

²⁶ Душанбинская декларация о свободе СМИ. Принята в ходе международной конференции, организованной Представителем ОБСЕ по вопросам свободы СМИ 14-15 ноября 2000 года. Пункт 1. См. полный официальный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/ru/fom/40289>.

²⁷ Виндхукская декларация о содействии развитию независимой и плюралистической африканской прессы. Принята 3 мая 1991 года на 26 сессии Генеральной конференции ООН. Пункт 2. См. полный офиц. текст на русск. яз. по адресу http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/pdf/157pc61a6.pdf.

²⁸ Виндхукская декларация о содействии развитию независимой и плюралистической африканской прессы. Принята 3 мая 1991 года на 26 сессии Генеральной конференции ООН. Пункт 2.

Важно, что в абзаце 3 статьи 30 Конституции Таджикистана прямо закрепляется запрет на цензуру и преследование за критику.

II. АНАЛИЗ ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН «О ПЕРИОДЧЕСКОЙ ПЕЧАТИ И ДРУГИХ СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ»

Анализируемый Закон содержит 6 глав и 36 статей. Ниже приводятся комментарии с соответствующими рекомендациями эксперта для приведения положений Закона в соответствие с международными стандартами права на свободу выражения мнений и международными обязательствами, принятыми Таджикистаном.

2.1. Сфера действия Закона и основные гарантии

Как следует из Преамбулы, анализируемый Закон устанавливает организационно-правовые основы деятельности периодической печати и других СМИ, государственные гарантии их свободы и регулирует отношения, связанные с ними.

Важно, что **международные договоры**, признанные Таджикистаном, по-прежнему признаются в качестве **основы** законодательства Республики Таджикистан о периодической печати и других средствах массовой информации (статья 2 нового Закона и статья 7 ранее действовавшего Закона «О печати...»). В этом контексте мы по-прежнему рекомендуем закрепить в Законе **приоритет** признанных Таджикистаном международных норм по отношению к национальному законодательству (в соответствии со статьёй 10 Конституции Таджикистана).

Приветствуется подтверждение **свободы периодической печати и других СМИ**, а также детализация связанных с ней гарантий в статье 3 нового Закона в сравнении с нормами статьи 2 Закона «О печати...».

Безусловным достоинством является то, что *«право свободно добывать, получать и распространять информацию, выразить свои убеждения, распространять их в периодической печати и других СМИ»* закрепляется за **каждым человеком**. Данное положение коррелируется со положениями статьи 19 ВДПЧ и статьи 19 МПГП. Напомним, что статья 2 Закона «О печати» признавала это право только за гражданами Республики Таджикистан.

Вместе с тем мы рекомендуем не ограничивать свободу форм, в которых может распространяться информация, а также выражаться убеждения. Напомним, что статья 2 Закона «О печати» гарантировала *«право свободно выразить свои убеждения и мнения, распространять их в любых формах»*, в то время как Закон допускает реализацию этого права только **«в формах, установленных настоящим Законом»** (пункт 2 статья 3 Закона).

Закон подтверждает **запрет на цензуру и преследование за критику** (пункт 4 статьи 3 нового Закона, статья 2 Закона «О печати»), что соотносится с абзацем 3 статьи 30 Конституции Республики Таджикистан. Достоинством нового Закона является то, что он раскрывает в статье 1 **понятие цензуры**, определяя её как *«востребование государственными органами или их должностными лицами, другими физическими и юридическими лицами, независимо от их организационно-правовой формы, от редакции СМИ предварительного согласования материалов или информации, предназначенных для печати»*. В комментарии к Законопроекту экспертом высказывались рекомендации в отношении доработки данного понятия. Рекомендация о том, что требование о согласовании материалов или информации предъявляются не к самому СМИ (как к форме распространения массовой информации), а к субъектам массовой информации, была учтена лишь частично. Справедливо, что редакции СМИ защищены от подобных требований на уровне Закона, вместе с тем мы вновь рекомендуем уточнить, что такое требование может предъявляться **к любым субъектам массово-информационной деятельности**. Кроме того, мы рекомендуем **переформулировать понятие цензуры** с тем, чтобы оно включало запрет не только на осуществление предварительной, но и **последующей цензуры**, примером которой может служить наложение запрета на распространение массовой информации. Также важно не сужать определение цензуры уточнением, что информация, которая подвергается цензуре обязательно *«предназначена для печати»*. Эксперт вновь подтверждает важность введения **запрета** на создание и финансирование организаций, учреждений, органов либо должностей, в задачи или функции которых входит осуществление цензуры массовой информации.

Эксперт по-прежнему рекомендует сформировать **эффективный механизм в отношении запрета на преследование за критику**.

Важно, что Закон в пункте 5 статьи 3 подтверждает **запрет на монополизацию СМИ**, закреплённый ранее статьёй 8 Закона «О печати...». Вместе с тем Закон по-прежнему не предусматривает механизм для воплощения этого запрета на практике. Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, Специальный докладчик Организации американских государств по вопросу о свободе выражения мнений и Специальный докладчик Африканской комиссии по правам человека и народов по вопросу о свободе выражения мнений и доступе к информации в одной из совместных деклараций, отметили, что, признавая особую важность социокультурного многообразия для демократии, необходимо установить

«антимонопольные правила, для предотвращения необоснованной монополизации СМИ или перекрестного владения СМИ, как горизонтального, так и вертикального. Среди таких мер должны быть строгие требования к прозрачности владения СМИ на всех уровнях, а также активный мониторинг, учет монополизации в процессе лицензирования [телерадиовещания], в соответствующих случаях, предварительное уведомление о крупных предполагаемых объединениях и полномочия для предотвращения реализации таких объединений»²⁹.

К сожалению, декларативность свойственна и положениям статьи 5 Закона, которая вводит норму **о государственной поддержке СМИ**. Бизнес в сфере массовой информации действительно имеет особую специфику и связан с реализацией общественной потребности в её получении. Сама по себе государственная поддержка коррелируется с нормой статьи 2 МПГПП. Однако статья 5 Закона содержит лишь **перечисление форм**, в которых государство может осуществлять поддержку СМИ. Закон **не раскрывает сущность этого обязательства, основные критерии и принципы обеспечения государственной поддержки**. В связи с этим данная норма может стать инструментом поддержки лишь тех медиа, которые демонстрируют лояльное отношение к государственной власти. В целом важные положения Закона, гарантирующие поддержку СМИ государством, могут не только не улучшить, но и ухудшить условия для создания и развития независимых и плюралистичных СМИ. Например, учитывая предлагаемую Законом систему государственного учёта СМИ (см. более подробно п. 2.2 Комментария), кардинально не соответствующую международным стандартам, совершенно неясно, с какой целью и по каким принципам государственный орган учёта СМИ будет оказывать СМИ поддержку (пункт 3 статьи 11 Закона).

Мы вновь поддерживаем тот факт, что сфера действия Закона не распространяется на **регулирование Интернета**. В Декларации «Доступ к информации и новые технологии», принятой в рамках двенадцатой Центральноазиатской Конференции СМИ, организованной Представителем ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, содержится призыв к государствам

²⁹ Совместная декларация Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представителя ОБСЕ по вопросу свободы СМИ, Специального докладчика ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения и Специального докладчика Африканской комиссии по правам человека и народов по вопросу о свободе выражения мнений и доступе к информации «О социокультурном многообразии в телерадиовещании». Принята в декабре 2007 года// В сб. Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения. С. 61.

«воздерживаться от принятия новых законов и/или от внесения изменений в существующие законы, которые ограничивают свободный поток информации в Интернете»³⁰.

Вместе с тем, учитывая развитие информационно-коммуникационных технологий и возрастающую роль новых медиа в деле оперативного информирования общества по ключевым вопросам, мы по-прежнему рекомендуем предусмотреть **возможность для Интернет-ресурсов функционировать в качестве СМИ - исключительно в добровольном порядке**. Важно, чтобы редакции и журналисты новых медиа могли получить равные с журналистами и редакциями традиционных СМИ права (в частности, на доступ к информации, на аккредитацию, и т.д.), а также нести равные с ними обязанности.

Мы не возражаем, что действие настоящего Закона распространяется на вещательные СМИ, которая также регламентируется специальным **Законом Республики Таджикистан «О телевидении и радиовещании»**. Тем не менее, вновь рекомендуется не создавать дополнительных препятствий для создания вещательных СМИ и однозначно освободить их от прохождения процедур регистрации и учёта, которые сами по себе являются чрезмерными (см. об этом в п. 2.2 Комментария). В Совместной декларации Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представителя ОБСЕ по вопросу свободы СМИ и Специального докладчика ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения от 18 декабря 2003 года отмечается, что

«Системы регулирования должны учитывать принципиальные различия между печатными и вещательными СМИ и Интернетом. Вещатели не должны регистрироваться в дополнение к получению лицензии на вещание»³¹.

Рекомендации:

- *Закрепить приоритет международных норм по отношению к национальному законодательству;*
- *Не ограничивать свободу форм, в которых распространяется информация, а также выражаются мнения и убеждения;*
- *Расширить и уточнить понятие цензуры в соответствии с вышеизложенным;*
- *Сформировать эффективные механизмы для реализации: запрета на преследование за критику, запрета на монополизацию, принципа государственной поддержки СМИ в соответствии с вышеизложенным;*
- *Освободить вещательные СМИ от прохождения процедур регистрации и учёта;*
- *Закрепить возможность добровольного уведомления в отношении Интернет-ресурсов о том, что они намерены выступить в качестве СМИ.*

³⁰ Декларация «Доступ к информации и новые технологии». Принята в рамках двенадцатой Центральноазиатской Конференции СМИ, организованной Представителем ОБСЕ по вопросам свободы СМИ. г. Душанбе, Таджикистан, 25-26 мая 2010 года. См. текст на русск. яз. <http://www.osce.org/fom/88299>

³¹ Совместная декларация Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представителя ОБСЕ по вопросу свободы СМИ и Специального докладчика ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения. Принята 18 декабря 2003 года // В сб. Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения. С. 38.

2.2. Необходимость регистрации СМИ

Вопросам регистрации СМИ посвящены статьи 10 – 12 Закона. В комментарии к Законопроекту эксперт выражал обеспокоенность предлагаемой системой регистрации и крайне рекомендовал заменить **разрешительный** порядок создания СМИ на **уведомительный**.

В десятой юбилейной совместной декларации «Десять основных проблем свободы выражения мнения на ближайшее десятилетие» Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, Специальный докладчик Организации американских государств по вопросу о свободе выражения мнений и Специальный докладчик Африканской комиссии по правам человека и народов по вопросу о свободе выражения мнений и доступе к информации в одной из совместных деклараций выразили озабоченность наличием *требований регистрации печатных СМИ* и назвали регистрацию не иначе как *формой государственного контроля над СМИ*³².

Эксперт с сожалением отмечает, что рекомендации относительно существенного пересмотра процедуры регистрации не были учтены. Предлагаемая новым Законом система регистрации вводит серьезные препятствия на пути создания новых СМИ, так как он предусматривает для СМИ **более сложный режим регистрации, чем для юридических лиц**. Вместо закреплённой ранее процедуры регистрации СМИ (статьи 9-15 Закона «О печати...»), которая также не соответствовала международным стандартам в области свободы массовой информации, новый Закон предлагает сложную **двухступенчатую процедуру**, которая включает в себя **государственную регистрацию в качестве юридического лица** (статья 10) и **постановку СМИ на государственный учёт** (статья 11).

Обязанность регистрировать все вновь создаваемые СМИ в качестве юридических лиц нивелирует норму пункта 1 статьи 7 Закона о том, что право на учреждение СМИ принадлежит не только юридическим лицам, но и гражданам Таджикистана. По Закону гражданин Таджикистана, выступая в роли учредителя СМИ, в любом случае будет обязан создать юридическое лицо, что противоречит международному принципу свободы учреждения СМИ. Важно также обратить внимание на тот факт, СМИ являются формой распространения массовой информации, в то время как юридические лица выступают субъектами массово-информационных правоотношений. Таким образом, требование о регистрации формы в качестве субъекта представляется абсурдным.

Опасность предлагаемой Законом процедуры государственной регистрации СМИ в качестве юридического лица заключается и в том, что она осуществляется **государственным органом**, регистрирующим юридические лица. Таким образом, может возникнуть ситуация, при которой данный государственный орган будет произвольно отказывать в регистрации потенциально не лояльных к власти СМИ.

³² Десятая юбилейная совместная декларация: десять основных проблем свободы выражения мнения на ближайшее десятилетие Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представителя ОБСЕ по вопросу свободы СМИ, Специального докладчика ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения и Специального докладчика Африканской комиссии по правам человека и народов по вопросу о свободе выражения мнений и доступе к информации «О социокультурном многообразии в телерадиовещании». Принята в феврале 2010 года// В сб. Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения. С. 77.

В Специальном докладе Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ «Регистрация СМИ в регионе ОБСЕ» от 29 марта 2006 года выявляются такие признаки **процедуры регистрации СМИ**

*«Когда по закону требуется регистрация, то обычное государственное учреждение отвечает за регистрацию печатного органа, без которой этот орган печати не может начать свою деятельность. Процедура регистрации требует, чтобы заявитель предоставил **информацию по существу** и ответил на **точно не определённое число вопросов** органа, ведущего реестр, до утверждения регистрации. За получение регистрации взимается **непропорционально высокая или точно не установленная плата**»³³.*

Часть данных требований предъявляется на втором этапе создания новых СМИ, которым является **постановка на государственный учёт**. По своей сути и порядку осуществления процедура постановки СМИ на государственный учёт идентична процедуре регистрации СМИ, регламентированной статьями 9-15 Закона «О печати...». Она предполагает, что учредитель или иное лицо, уполномоченное учредителем, подаёт в государственный орган заявление о постановке СМИ на учёт и определённый набор документов. После их рассмотрения государственный орган принимает решение о том, разрешить постановку на учёт нового СМИ или отказать в ней.

И хотя мы вновь принципиально возражаем против предлагаемой системы государственной постановки новых СМИ на учёт, имеет смысл детально проанализировать вводимые Законом правила.

В целом процесс постановки на учёт представляет собой сложную бюрократическую и непрозрачную процедуру. Законом «О печати...» предусматривалась регистрация СМИ нотариальными конторами в месячный срок (статья 9). Новый Закон устанавливает, что эти полномочия переходят к **государственному** уполномоченному органу учёта СМИ, который определит Правительство Республики Таджикистан. Вызывает вопросы отсутствие в Законе **сроков постановки на учёт и размера регистрационного взноса**. Недопустимо, чтобы они устанавливались в произвольном порядке. **Перечень требований**, необходимых для указания в заявлении о постановке на государственный учёт СМИ (пункт 5 статьи 11) по-прежнему является **чрезмерным**. Требования об указании «целей и задач» СМИ, «тематической направленности», «территории распространения», «периодичности», «источнике финансирования», а также сведений о том, «являются ли учредитель и редакция СМИ учредителем, уполномоченным директором, издателем, распространителем в других СМИ с указанием объём вложений каждого из них в уставной капитал» могут использоваться для произвольных отказов в постановке СМИ на учёт.

Мы обращаем внимание на то, как понимается рекомендуемая нами **процедура уведомления** о создании СМИ в Специальном докладе Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ «Регистрация СМИ в регионе ОБСЕ»:

*«Термин “уведомление” описывает процедуру, с помощью которой орган печати сообщает властям о своём существовании и вносится в **национальный реестр**. Таким способом орган печати регистрируется с целью уплаты налогов и выполнения других социальных обязательств, как любое коммерческое*

³³ Специальный доклад Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ «Регистрация СМИ в регионе ОБСЕ» от 29 марта 2006 года. С. 2. См. полный текст на русск. яз по адресу <http://www.osce.org/fom/24436>.

предприятие. Указываемая в форме уведомления информация включает, например, имена владельцев предприятия, юридический адрес предприятия и другие административные сведения. Процедура проводится независимым органом, часто тем, который занимается новыми предприятиями. Оплата минимальна и предназначена только для покрытия административных затрат»³⁴.

Однозначно приветствуется тот факт, что были приняты во внимание рекомендации эксперта о действительности выдаваемого Свидетельства о постановке СМИ на учёт в течение одного года с момента вынесения решения (пункт 10 статьи 11 Законопроекта). Тем не менее, система государственного «переучёта» СМИ была пересмотрена лишь частично. В случае изменения сведений, указанных в заявлении, СМИ необходимо **перерегистрировать**. Само понятие и процедура «*перерегистрации*» Законом не раскрывается. Кроме того, Закон предусматривает, что «*в других случаях*» учредитель или редакция СМИ обязаны в течение одного месяца письменно оповестить орган государственного учёта СМИ об изменениях. Неясность формулировки «*в других случаях*» оставляет простор для произвольных трактовок.

Поддерживается уточнение название статьи 12 Закона «Распространение СМИ без учётной регистрации» в соответствии с рекомендациями эксперта по Законопроекту. Ранее оно могло быть истолковано как требование о постановке на учёт к любым субъектам, распространяющим любую информацию (не обязательно массовую).

Вместе с тем, принимая во внимание довольно узкий круг исключений, предлагаемый статьёй 12 Закона, можно заключить, что государственный учёт по-прежнему охватывает **чрезмерно широкий круг случаев распространения массовой информации**, который рекомендуется существенно расширить. Например, под действие регистрационно-учётных норм подпадают корпоративные издания предприятий и организаций, которые ранее освобождались от регистрации в силу статьи 11 Закона «О печати...». Неясно, что понимается под деятельностью, «*проводимой при помощи технических печатных средств материалов, подготовленных с помощью аудио- и аудиовизуальной аппаратуры, не предназначенных для распространения или материалов, копируемых как рукопись*», которая не требует учётной регистрации по Закону. Печатные СМИ освобождаются от постановки на учёт в случае, если их тираж составляет менее ста экземпляров. Мы по-прежнему обращаем внимание на решение Комитет ООН по правам человека о том, что предъявление требования о регистрации органу СМИ с тиражом всего 200 экземпляров является нарушением свободы выражения мнения³⁵.

Законодательство Таджикистана все ещё предусматривает особые, «льготные» условия для печатных изданий органов государственной власти. Официальные документы и бюллетени могут распространяться без постановки на учёт (пункт 1 статьи 12 нового Закона и статья 11 Закона «О печати...»).

Можно было бы поприветствовать изъятие из массово-информационного законодательства положения **об отказе в регистрации СМИ** (статья 12 Закона «О печати...»), однако учитывая характер процедуры создания новых СМИ, нельзя исключить возможность отказов - как в государственной регистрации СМИ в качестве юридических лиц, так и в постановке СМИ на государственный учёт. В отсутствие норм решения об отказах могут выноситься произвольно. Отрицательным фактором является и то, что система обжалования таких решений Законом не предусмотрена. Вновь

³⁴ Специальный доклад Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ «Регистрация СМИ в регионе ОБСЕ» от 29 марта 2006 года. С. 1-2.

³⁵ Дело «Лапцевич против Беларуси» (Laptsevich v. Belarus, 20 March 2000, Communication No. 780/1997).

рекомендуется создать **действенный, прозрачный и независимый механизм обжалований отказов**, предусматривающий конкретные сроки для его рассмотрения.

То же самое касается вопросов прекращения деятельности СМИ, ранее регламентированных статьей 14 Закона «О печати...». Мы поддерживаем принятие во внимание рекомендации об отмене положения, предусматривающего прекращение СМИ в случае ликвидации юридического лица - учредителя СМИ (пункт 6 статьи 8 Законопроекта), что могло бы стать одним из самых существенных достоинств Закона. Однако пункт 4 статьи 10 по-прежнему предусматривает наличие такой процедуры как **ликвидация СМИ**. В Законе не раскрываются её правовые причины, последствия и порядок. Согласно Закону, ликвидация *«осуществляется в порядке, установленном законодательством Республики Таджикистан»*, что может спровоцировать принудительное прекращение деятельности СМИ в произвольном порядке. Ранее эксперт отмечал, что такие формы, как ликвидация, приостановление или прекращение СМИ **недопустимы в демократическом государстве**.

Рекомендации:

- *Не предъявлять требование о регистрации СМИ в качестве юридических лиц;*
- *Упразднить предлагаемую систему регистрации и учёта и сформировать **прозрачную, открытую уведомительную процедуру создания печатных СМИ**, свободную от бюрократических препятствий в соответствии с вышеизложенным. Важно сформировать механизм обжалования отказов;*
- *Пересмотреть содержание положений статьи 12 относительно освобождения от постановки на учёт в соответствии с вышеизложенным;*
- *Процедура ликвидации СМИ в принудительном порядке недопустима.*

2.3. Правовые основы деятельности редакций СМИ

В комментарии к Законопроекту экспертом отмечалось, что круг лиц, обладающих **правом учреждать СМИ** (пункт 2 статьи 7 Закона), существенно сужен в сравнении с ранее действующим Законом «О печати» (статья 8 Закона). В дополнение к существовавшим ограничениям на учреждение СМИ для иностранных физических лиц и лиц без гражданства, новый Закон ограничивает это право для **иностраннх юридических лиц**, а также для **юридических лиц, уставной капитал которых состоит из более 25 процентов иностранных инвестиций**. Ограничения на учреждение СМИ вступают в прямое противоречие с пунктом 2 статьи 3 Закона и превращают её в декларацию. Мы вновь рекомендуем устранить все вышеуказанные ограничения на учреждение СМИ в соответствии с международными нормами, установленными в статьях 19 ВДПЧ, 2 и 19 МППГП. В этом контексте мы вновь напоминаем, что в соответствии со стандартами ОБСЕ

«иностранная или смешанная формы собственности на все виды коммуникаций должны допускаться в соответствии с антимонопольным законодательством»³⁶.

³⁶ Алмаатинская декларация ОБСЕ по вопросам плюрализма СМИ и Интернета. Принята на седьмой Центральноазиатской Конференции СМИ, организованной Представителем ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, г. Алматы 14 октября 2005 года. См. полный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/tu/fom/16762>

Важно, что учтена рекомендация эксперта об уточнении понятия «информационные агентства» (статья 1 Закона). Вместе с тем Закон устанавливает, что информационными агентствами могут признаваться только **юридические лица, зарегистрированные в порядке, установленном законодательством Республики Таджикистан**. Мы рекомендуем привести понятие «информационные агентства» в соответствие с положением пункта 2 статьи 3 Закона.

Однозначно приветствуется положение пункта 3 статьи 9 Закона о том, что редакция СМИ действует на основе принципа **профессиональной независимости**. Вместе с тем декларирование принципа профессиональной независимости не является достаточным для его реализации на практике.

Важно, что Закон предусматривает для редакции возможность выступать в качестве учредителя СМИ (пункт 3 статьи 9). Однозначно приветствуется определение **главного редактора** (редактора) как лица, осуществляющего руководство деятельностью СМИ и принимающего окончательное решение в отношении его выпуска (статья 1 Закона, пункт 4 статьи 9). При этом неясно, как данные полномочия редактора коррелируются с положениями пункта 1 статьи 9 Закона. Эксперт ранее обращал внимание на указанное противоречие, однако внесённые изменения не оказали положительного влияния на реализацию принципа профессиональной независимости редакции и в некоторых аспектах даже ухудшили условия для его воплощения на практике. Пункт 1 статьи 9 Закона определяет **учредителей в качестве органа управления редакцией** и вверяет им ряд обязанностей, ряд из которых вызывают серьёзные опасения. В частности, согласно Закону, учредитель обязан *«определить программу и основное направление деятельности СМИ»*. Очевидно, что редакция и главный редактор автоматически приобретают обязанность соблюдать данную программу и следовать заданным учредителем направлениям деятельности. Кроме того, мы вновь не рекомендуем включать в круг обязанностей учредителя **создание редакции СМИ**.

Роль главного редактора как руководителя редакции может стать формальной. Напомним, что статья 16 Закона «О печати...» предусматривала выбор: главный редактор мог либо назначаться учредителем, либо избираться и освобождаться в порядке, предусмотренном уставом редакции. К сожалению, рекомендации эксперта не были учтены и в Законе однозначно предусмотрена норма о том, что **главный редактор (редактор) назначается и освобождается учредителем СМИ** (пункт 4 статьи 9 Закона).

В целом такое положение дел ставит редакцию и редактора в прямую зависимость от воли учредителя и может стать основным препятствием для реализации декларированного принципа профессиональной независимости.

Обеспокоенность вызывает обязанность учредителя *«своевременно представлять рапорт в государственный уполномоченный орган государственной регистрации юридических лиц и учёта СМИ»* не только в связи со всеми уставными изменениями, но и в связи с **организацией деятельности СМИ**. Данное положение формирует механизм чрезмерного контроля за деятельностью редакции не только со стороны учредителя, но и со стороны органов государственной власти, и способен создать благоприятную почву для цензуры медиаконтента и самоцензуры редакционных коллективов.

В целом рекомендация эксперта не предусматривать в Законе большое количество **внутриредакционных документов**, была учтена, но лишь частично. Требуемый объём документов по-прежнему нельзя назвать удовлетворительным. В Законе упоминаются следующие виды документов: учредительные документы (устав и учредительный договор,

пункты 1-3 статьи 8), договор, заключаемый между учредителем и редакцией СМИ (пункт 2 статьи 9), договор или иной документ на распространение СМИ (пункт 1 статьи 16), договор между учредителем, издателем и редакцией, регламентирующий имущественные и финансовые отношения (статья 13). Подобная правовая регламентация внутриредакционных вопросов, в том числе, творческого характера, способна бюрократизировать процесс производства и выпуска СМИ. Мы вновь обращаем внимание на то, что само по себе наличие учредительных документов не способствует реализации принципа профессиональной независимости редакции СМИ.

Закон справедливо предусматривает наличие **устава редакции**. Если СМИ «организуются в форме коммерческой организации» несколькими учредителями, то между ними дополнительно заключается **учредительный договор**. Мы вновь рекомендуем устранить положение о том, что *«если СМИ является структурным подразделением юридического лица, его деятельность организуется согласно положению, утвержденному высшим органом юридического лица»* (пункт 6 статьи 8). Важно, чтобы любая редакция СМИ имела возможность руководствоваться в своей деятельности положениями устава редакции, а не устава юридического лица, который не учитывает специфики деятельности в области массовой информации.

Устав редакции призван стать гарантом профессиональной независимости редакции СМИ. **Принятие устава редакции** традиционно представляет собой демократичную процедуру, в ходе которой стороны массово-информационного процесса (учредитель, редактор и редакция) обсуждают и согласуют свои права, обязанности и полномочия. Напомним, что статья 17 Закона «О печати...» предусматривала, что *«редакционный устав СМИ принимается на общем собрании журналистского коллектива редакции большинством голосов при наличии не менее двух третей её состава и утверждается учредителем»*. Мы с сожалением отмечаем, что **возможность принятия устава журналистским коллективом новым Законом не предусматривается**. Согласно пункту 5 статьи 8 Закона процедура принятия устава редакции СМИ сводится к **утверждению учредителем**. В этом случае неясно, зачем Закон обязывает предусмотреть порядок его принятия в самом уставе. Закрепление в уставе положений о порядке внесения в него изменений и дополнений, равно как и ряда других положений, могли бы способствовать реализации профессиональной независимости редакции, однако в контексте предложенной процедуры его принятия они могут устанавливаться исключительно исходя из воли учредителя и без учёта мнения редакции и главного редактора.

Возможно, частично функции устава мог бы исполнять **договор, заключаемый между учредителем и редакцией СМИ** (пункт 2 статьи 9), который, призван урегулировать права и обязанности учредителя и редакции, условия подготовки и выпуска СМИ, порядок финансирования деятельности СМИ, порядок создания, производственно-трудовых и социально-бытовых условий сотрудникам редакции СМИ, а также ряд других вопросов. Однако по Закону, **редакция также удалена от обсуждения его условий**. Данный договор от имени редакции СМИ заключает главный редактор. И поскольку по Закону он назначается учредителем, вероятнее всего, договор будет заключаться в интересах учредителя.

Данные условия функционирования редакции не отвечают международным стандартам. В этой связи важно обратить внимание на Совместную декларацию «Три вызова свободе СМИ в новом столетии». В ней Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представитель ОБСЕ по вопросу свободы СМИ и Специальный докладчик ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения призвали

«владельцев СМИ и журналистов заключить соглашения, гарантирующие редакционную независимость СМИ. Соображения коммерческого характера не должны оказывать особого влияния на содержание программ»³⁷.

Неясно, с какой целью Закон вводит такой орган как **редакционная коллегия** (пункт 5 статьи 9), которая не определяется в Законе. Она организуется согласно порядку, предусмотренному уставом СМИ, а главный редактор выступает в роли её председателя.

Также нет ясности в Законе относительно правового статуса издателя. В статье 1 Закона редакция определена как *«юридические и физические лица, либо их организации, осуществляющие выпуск СМИ»*, а под издателем понимается *«физическое и (и) юридическое лицо, осуществляющее выпуск периодического издания»* (в том числе выполняющее организационные, финансово-технические, технологические и другие условия по обеспечению его выпуска). Сравнительный анализ двух указанных понятий позволяет заключить, что Закон фактически не разделяет понятия издателя и редакции, так как периодические издания являются по Закону СМИ.

Вместе с тем мы приветствуем, что Закон признает право выступать в качестве **редакции** и **издателя** за всеми лицами без ограничений (статья 1) и рекомендуем устранить противоречащее положение пункта 6 статьи 9, в котором право быть издателями СМИ признаётся только за учредителем или другим **юридическим лицом**, осуществляющим материально-техническое обеспечение СМИ. Мы однозначно поддерживаем, что право на распространение продукции СМИ принадлежит непосредственно его **редакции или физическим**, а также **юридическим лицам** без ограничений (пункт 1 статьи 16, статья 1).

Мы однозначно поддерживаем тот факт, что рекомендация о передаче **бесплатных обязательных экземпляров в органы государственной власти** устранена из Законопроекта (в Законе «О печати» этому вопросу была посвящена статья 21), поскольку данное требование могло использоваться как инструмент контроля за содержанием СМИ.

Также принята во внимание рекомендация в отношении требования **об официальных сообщениях** (статья 23 Законопроекта), которое могло использоваться с целью принуждения СМИ к распространению информации о деятельности органов государственной власти. Согласно статье 22 Закона, это требование применимо только к государственным СМИ. Требование об опубликовании в СМИ постановления суда следовало бы уточнить с той целью, что оно применимо, если такое постановление вынесено в отношении данного СМИ.

Приветствуется отмена положения (пункт 3 статьи 33 Закона «О печати» и пункт 3 статьи 30 Законопроекта) о том, что СМИ вправе иметь корреспондентов в зарубежных государствах **«с разрешения уполномоченного государственного органа»**.

По-прежнему рекомендуется предусмотреть **механизм, гарантирующий создание представительств иностранных СМИ и международных информационных агентств** (пункт 2 статьи 32).

Рекомендации:

³⁷ Совместная декларация «Три вызова свободе СМИ в новом столетии» Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представителя ОБСЕ по вопросу свободы СМИ и Специального докладчика ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения. Принята в ноябре 2001 года. // В сб. Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения. С. 31.

- *Снять все ограничения на учреждение и издание СМИ;*
- *Создать механизмы, гарантирующие реализацию принципов профессиональной независимости и самостоятельности редакции. С этой целью устранить все положения, позволяющие учредителю оказывать влияние на редакционную политику, в том числе, об определении программы и основных направлений деятельности СМИ. Предусмотреть возможность выбора главного редактора журналистским коллективом;*
- *Ввести демократическую процедуру принятия устава СМИ и усилить его роль как гаранта профессиональной независимости редакции;*
- *Качественно сократить количество внутриведомственных документов в соответствии с вышеизложенным;*
- *Уточнить понятия «издателя» и «редакции»;*
- *Предусмотреть механизм, гарантирующий создание представительств иностранных СМИ и международных информационных агентств.*

2.4. Права и обязанности журналистов

Справедливо, что по сравнению со статьей 30 Закона «О печати...», под журналистом понимается не только лицо, связанное с редакцией трудовым договором или другими договорными отношениями и осуществляющее деятельность согласно предоставленным ему полномочиям, но и **член профессионального союза журналистов**. Вместе с тем данный Закон предусматривает ряд прав и гарантий **только для СМИ**, ограничивая тем самым **журналистов-фрилансеров**.

Однозначно приветствуется **расширение перечня прав журналиста** в статье 28 Закона по сравнению с статьёй 31 Закона «О печати...». Важно, что законодательство Таджикистана по-прежнему сохраняет перечень прав журналиста **открытым**.

Мы поддерживаем гарантию пункта 1 статьи 23 о том, что **любое лицо имеет право на получение достоверной информации через СМИ о деятельности государственных органов, организаций и их должностных лиц**. Данное положение отражает первостепенное значение права на доступ к информации в работе журналиста и редакции. Очевидно, что в отсутствие конкретного механизма для его реализации, журналист и редакция лишаются возможности осуществлять возложенные на них профессиональные обязанности, поэтому мы по-прежнему рекомендуем его доработать.

Нами приветствуется, что Законом расширяется **перечень мест**, которые может посещать журналист. Согласно статье 31 Закона «О печати...» журналист по предъявлению удостоверения имел право присутствовать только в районе стихийных бедствий. Новый закон наделяет журналиста правом «присутствовать на специально защищаемых территориях природных катаклизмов, катастроф, территориях беспорядков и мест скопления граждан, а также в местностях, а которых объявлено чрезвычайное положение, на митингах и демонстрациях», что серьёзно улучшает условия работы журналиста. Однако это право предоставляется журналисту только **«по предъявлению журналистского свидетельства»**, понятие которого в Законе не раскрывается. Ранее

эксперт уже высказывал рекомендации отменить требования о предъявлении журналистских удостоверений, поскольку журналист реализует свои права в силу профессионального журналистского статуса, а не в силу наличия у него удостоверения (или свидетельства). Недопустимо, чтобы отсутствие такого документа у журналиста повлекло за собой отказ в предоставлении информации или запрет на посещение стихийных бедствий, демонстраций или других мест, право на посещение которых не имеется у всех граждан. Кроме того, как мы уже отмечали ранее, требование иметь «журналистское свидетельство» может трактоваться слишком широко.

Нельзя назвать удачной новую формулировку ранее закреплённого в Законе «О печати...» права журналиста *«быть принятым должностным лицом в связи с осуществлением профессиональных журналистских обязанностей»*. В новом Законе оно понимается как право *«беседовать с должностными лицами»*. Сама по себе беседа не обязательно влечёт за собой предоставление журналисту требуемой информации. Кроме того, для того, чтобы реализовать право на получение информации, прежде всего, журналисту действительно важно быть принятым должностным лицом. Исходя из вышесказанного мы рекомендуем расширить **объем права на доступ к информации для журналистов**.

Мы по-прежнему рекомендуем уточнить в статье 28 Закона, что журналист имеет право на доступ **к любой информации, находящейся в распоряжении государственных органов, должностных лиц и иных организаций, если она не является охраняемой законом тайной**.

Поддерживается учёт рекомендации эксперта о внедрении права на **безвозмездное** получение информации к официальной документации, связанной с исполнением журналистами профессиональных обязанностей. Вместе с тем согласно Закону, оно может быть реализовано только **посредством журналистской заявки**, правила оформления которой в Законе отсутствуют.

Гарантии, предусмотренные пунктом 2 статьи 23 Закона (пункт 2 статьи 24 Законопроекта): *«государственные органы, организации и должностные лица передают СМИ необходимые сведения и создают условия для ознакомления с документами»*, - хотя и содержат важный посыл, нуждаются в доработке. Неясны критерии «необходимости» передачи сведений. Поскольку мы поддерживаем отсутствие требования к редакции или журналисту **обосновывать необходимость предоставления информации**, мы вновь рекомендуем закрепить это положение в Законе. В пункте 2 статьи 23 предусматривается, что СМИ имеют право на получение сведений от государственных органов, организаций и их должностных лиц **«в порядке, установленном законодательством Республики Таджикистан»**. Поскольку Закон Республики Таджикистан «О праве на доступ к информации» не содержит таких гарантий для журналистов и редакций СМИ, **мы рекомендуем сформировать чёткий, прозрачный и своевременный механизм реализации права на доступ к информации** в анализируемом Законе. Тем более, что Закон действительно содержит ряд важных положений на этот счёт, и после доработки они способны стать гарантом реализации права на доступ к информации.

Важно, что учтён ряд рекомендаций для имплементации гарантий предоставления информации редакциям СМИ. Закон обязывает государственные органы, организации и их должностных лиц предоставлять информацию 1) в ответ на публикацию в СМИ (трансляцию) информационных, критических и аналитических материалов, 2) в ответ на обращение редакции СМИ.

Приветствуется, что Законом устанавливаются оперативные сроки предоставления информации (пункты 3-4 статьи 23). По общему правилу, государственные органы, организации и их должностные лица обязаны *«ответить на необходимую официальную информационную, критические и аналитические материалы СМИ, не требующие дополнительного изучения, в течение трех рабочих дней после обращения или публикации (трансляции) соответствующей информации»*. Безотлагательно предоставляется *«срочная информация, имеющая общественное значение, не входящая в перечень сведений, составляющих государственную тайну и других сведений, защищаемых законом и не требующая дополнительного изучения»*. Ответ на критический и аналитический материал, требующий дополнительного изучения, предоставляется руководителями государственных органов и организаций **в срок не более двух недель после их опубликования (трансляции)**.

Принимая во внимания все улучшения относительно реализации права на доступ к информации, мы по-прежнему рекомендуем доработать имплементируемый механизм. Мы вновь отмечаем неудовлетворительность **положений об отсрочке и отказе в предоставлении информации** (статья 24 Закона). Согласно пункту 1 статьи 24 Закона, уведомление об отказе вручается в течение трех дней после получения письменного запроса информации. Отказ в предоставлении запрашиваемой информации возможен в случае, если она содержит сведения, указанные в статье 6 анализируемого Закона. Однако указанная статья содержит перечень сведений, распространение которых квалифицируется как злоупотребление свободой слова и влечёт за собой ответственность. В том числе, она квалифицирует как злоупотребление свободой слова *«распространение сведений, содержащих государственную тайну или иную охраняемую законом информацию»*, однако **не содержит оснований для отнесения таких сведений к охраняемой законом тайне**. Подобная недоработка может привести к произвольным отказам в предоставлении информации.

При установлении перечня оснований для отнесения сведений к информации с ограниченным доступом мы рекомендуем обратить внимание на Совместную декларацию Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представителя ОБСЕ по вопросу свободы СМИ и Специального докладчика ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения от 6 декабря 2004 года. В ней чётко определяется, что исключения из права на доступ к информации

«следует применять только тогда, когда существует риск нанесения существенного ущерба защищаемым интересам, и когда такой ущерб может быть более значительным, чем общественная заинтересованность в получении доступа к информации. Бремя доказывания того, что определенная информация подпадает под действие такой системы исключений, должно лежать на государственных органах, пытающихся отказать в доступе к такой информации»³⁸.

С учётом вышеизложенного мы по-прежнему рекомендуем предусмотреть **четкий, ясный, исчерпывающий перечень информации с ограниченным доступом**. При этом такие в соответствии с международными стандартами рекомендуется установить исходя из критериев соразмерности цели и необходимости в демократическом обществе. Вновь

³⁸ Совместная декларация Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представителя ОБСЕ по вопросу свободы СМИ и Специального докладчика ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения. Принята 6 декабря 2004 года // В сб. Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения. С. 43.

рекомендуется предусмотреть обязанность предоставления журналистам документов в той части, в которой они не содержат секретную информацию.

Справедливо, что Законом предусматривается требование вручить уведомление об отсрочке заявителю **в течение трех дней после** получения письменного запроса информации, **с указанием причины отсрочки и срока предоставления информации**. Мы рекомендуем дополнить нормы об уведомлениях об отказах или отсрочке требованием указывать Ф.И.О. и должность лица, вынесшего такое решение. В противном случае неясно, как журналист сможет обращаться в вышестоящий орган. Важно также предусмотреть в Законе максимальный срок, в течение которого информация будет предоставлена журналисту.

В целом мы вновь рекомендуем установить **прозрачные критерии**, на основании которых отсрочка и отказ в предоставлении информации могут быть признаны легитимными. Конечно, важно, что законодатель предусматривает возможность обжаловать решение об отказе в вышестоящие органы или в суд (хотя нормы пункта 5 статьи 23 и пункта 3 статьи 24 фактически дублируют друг друга), однако данная возможность не предусмотрена для обжалования решения об отсрочке в предоставлении информации. Кроме того, длительность пересмотра решения в вышестоящем органе или в суде может отрицательно сказаться на оперативности получения информации журналистами. В контексте реализации механизма обжалования мы вновь рекомендуем установить **справедливые гарантии и оперативный порядок обжалования**. Мы по-прежнему рекомендуем сформировать специализированный орган, который будет стоять на защите права общества на информацию³⁹ или институт Омбудсмана. В их задачи может входить, в том числе, максимально оперативное рассмотрение решений об отказе и отсрочке в предоставлении информации журналистам.

Мы поддерживаем наличие в Законе статьи 27 «Защита источника информации». Однако регламентирование этого важнейшего права в Законе по-прежнему нельзя считать удовлетворительным. Мы вновь рекомендуем обратить внимание на то, что согласно международным стандартам сохранение в тайне источника информации является важнейшим **правом журналиста**. В этом контексте мы считаем, что новая норма пункта 1 статьи 27, освобождающая журналиста и редакцию СМИ от ответственности за разглашение источника информации, *«за исключением случаев, предусмотренных законодательством Республики Таджикистан»*, может стать инструментом принуждения журналиста к раскрытию его конфиденциальных источников и негативно отразиться на реализации свободы массовой информации. Важно отметить, что международные стандарты действительно допускают раскрытие источника информации журналистом в крайних случаях. Оно может быть осуществлено только по решению суда и если это необходимо при расследовании тяжкого преступления, либо с целью защиты лица в уголовном судопроизводстве и при условии, что иные меры раскрытия источника исчерпаны. Статья 26 **обязывает журналиста не указывать Ф.И.О лица, предоставившего информацию с условием неразглашения его имени**, *«за исключением случаев, когда этого требует суд»*, по-прежнему трактуя защиту источника информации как обязанность журналиста и редакции.

Мы поддерживаем гарантию, касающуюся **запрета на разглашение личности несовершеннолетнего правонарушителя без его личного согласия и согласия его**

³⁹ См. подробней «Пособие по вопросам законного получения информации. Краткая версия руководства для журналистов по вопросам доступа к правительственной информации». Подготовлено организацией Access Info Europe и Союзом журналистов, пишущих о Восточной Европе. См. полный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/ru/fom/67867>

законного представителя (статья 26). Мы допускаем целесообразность отнесения к ограниченным для доступа сведениям **информации предварительного следствия** без письменного разрешения прокурора, следователя или лица, ведущего следствие (статья 26). Однако однозначный запрет на **обсуждение предварительного исхода судебного процесса** по конкретному делу, постановление по которому не вступило в законную силу (статья 26) сформулирован слишком пространно и может привести к тому, что журналисты будут избегать освещения судебных дел, находящихся на рассмотрении, даже если в данном деле присутствует высокий общественный интерес, что может привести к самоцензуре.

По-прежнему рекомендуется предусмотреть положения о распространении сведений, полученных при помощи **скрытой записи**, с учётом того, чтобы они стали гарантией неприкосновенности частной жизни и при этом способствовали раскрытию общественно значимой информации, которая не может быть получена иным способом.

С удовлетворением отмечается, что рекомендация эксперта об установлении **исчерпывающего перечня обязанностей журналистов** была учтена (статья 29 Закона).

Безусловным достоинством Закона является то, что Закон не предусматривает обязанность **осуществлять программу деятельности СМИ**, с которым он состоит в трудовых отношениях, которая была установлена статьёй 32 Закона «О печати...», статьёй 29 Законопроекта и была рекомендована экспертом к отмене.

Наличие в Законе обязанности журналиста **«согласовать материал подготовленного интервью с его первоисточником»** может стать инструментом принуждений журналистов к изменению или исправлению текста со стороны лиц, предоставивших журналистам информацию.

Не ясно, что понимается под использованием СМИ с целью *«вмешаться в личную жизнь, публикации заведомо ложной информации, информации оскорбляющей, оговаривающей, унижающей честь, достоинство и репутацию физических и юридических лиц»* (абзац 8 статьи 29 Закона, пункт 2 статьи 29 Законопроекта). Неточное и пространное воспроизведение, равно как и объединение четырёх разных по своей сути и ответственности правонарушений в одной норме неоправданно и чрезмерно. Дополнительные вопросы вызывает введение обязанности не использовать СМИ с целью распространения *«оговаривающей»* информации. Данный термин является расплывчатым, не имеет правовой квалификации и может использоваться произвольно. В целом абзац 8 статьи 29 Закона крайне рекомендуется исключить.

Эксперт с сожалением констатирует, что Закон вновь не создаёт благоприятных условий для **аккредитации журналистов**, которая является неотъемлемой частью журналистской работы. Важно отметить, что осуществление права на аккредитацию журналистов является необходимым условием реализации права на доступ журналистов к информации. Нельзя назвать удачной формулировку аккредитации (статья 1 Закона). Она понимается как *«регистрация представителей средств массовой информации в государственных органах или в соответствующих организациях»*, которая, согласно Закону, осуществляется *«для доступа к информации»*, и для *«её публикации»*. Такое понимание аккредитации идёт вразрез с международными стандартами в области свободы выражения мнений. Оно может использоваться в целях злоупотребления свободой массовой информации, так как позволяет трактовать аккредитацию как **разрешение** на получения доступа к определённой информации и её последующего опубликования в СМИ.

В Специальном докладе Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ от 25 октября 2006 года, посвященном вопросам аккредитации, критикуется неверное понимание системы аккредитации,

«что она обладает «разрешительной» функцией – разрешительной в том смысле, что правительство или другой регуляторный орган имеет право выдать, отказать или отозвать журналистскую аккредитацию»⁴⁰.

В то время как аккредитация

«обеспечивает журналистам доступ к ограниченным ресурсам, таким как ограниченное пространство места проведения или доступ к ограниченному времени государственных официальных лиц»⁴¹.

Статья 30 Закона с незначительными изменениями воспроизводит текст статьи 33 Закона «О печати...». Её положения по-прежнему содержат пространственные формулировки об аккредитации *«по согласованию с государственными органами и организациями»*, о праве аккредитованного журналиста принимать участие в заседаниях и других мероприятиях органов и организаций *«в соответствии с порядком, установленным законодательством Республики Таджикистан»*, а также о праве копирования документации *«по мере необходимости»*. Кроме того, статья двусмысленно предлагает СМИ аккредитовать своих представителей *«в качестве журналиста»*.

Невзирая на подтверждение гарантий о международном сотрудничестве редакций СМИ, данную в статье 31 Закона (ранее – статьи 39-40 Закона «О печати»), Закон по-прежнему не содержит положений, гарантирующих получение **аккредитации иностранными журналистами**. Хотя с точки зрения международных стандартов желательно, чтобы она осуществлялась органом, независимым от государства, мы допускаем, что Министерство иностранных дел Республики Таджикистан вправе осуществлять полномочия в отношении аккредитации иностранных журналистов, содействуя её оперативному получению. Однако в пункте 3 статьи 32 не содержится никаких гарантий на этот счёт. В предыдущем комментарии к Законопроекту экспертом были представлены результаты анализа Положения «Об аккредитации корреспондентов средств массовой информации иностранных государств на территории Республики Таджикистан» (далее-Правила), утвержденном Постановлением Правительства Республики Таджикистан от «27» января 1995 г. N 108, которое призвано обеспечить получение аккредитации иностранными журналистами и высказывались конкретные рекомендации по его доработке, которые до настоящего момента не учтены.

В Совместной декларации Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представителя ОБСЕ по вопросу свободы СМИ и Специального докладчика ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения от 18 декабря 2003 года отмечается, что правила аккредитации

«должны контролироваться независимым органом, и решения об аккредитации должны приниматься в рамках справедливого и прозрачного процесса на основании понятных и недискриминационных критериев, опубликованных

⁴⁰ Специальный доклад Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: Аккредитация журналистики в районе ОБСЕ. Наблюдения и рекомендации. Опубликовано 25 октября 2006 г. См. текст на русск. яз. <http://www.osce.org/node/22066>. С. 3.

⁴¹ Специальный доклад Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ: Аккредитация журналистики в районе ОБСЕ. Наблюдения и рекомендации. С. 2.

заранее»⁴².

В этом контексте мы вновь рекомендуем сформировать в анализируемом Законе полноценный механизм для реализации права журналистов на аккредитацию, в том числе, иностранных журналистов. В него рекомендуется включить: 1) плюралистичные, чёткие и прозрачные правила, порядок и гарантии её получения, предусматривающие равный доступ к аккредитации для всех журналистов без исключения, как лояльных по отношению к аккредитуемому органу или организации, так и критически настроенных; 2) своевременные сроки получения аккредитации; 3) обязанности аккредитующего органа или организации извещать журналиста о мероприятиях и заседаниях, обеспечивать необходимыми материалами и создавать условия для проведения фото-, видеосъёмки; 3) оперативный механизм обжалования отказа.

Рекомендации:

- *Предусмотреть право журналистов на доступ к любой информации государственных органов, должностных лиц и иных организаций (а не только к официальным документам), если она не является охраняемой законом тайной. Установить, что документ, содержащий ограниченные сведения, предоставляется в той части, в которой он их не содержит;*
- *Отменить обязанности по предъявлению журналистского свидетельства, а также о согласовании интервью с интервьюируемым;*
- *Доработать механизм реализации права журналистов на получение информации, включающий чёткие и прозрачные положения об отсрочке и отказе в предоставлении информации. Предусмотреть механизм их оперативного оспаривания и соответствующую систему административных санкций за неправомерную отсрочку или отказ;*
- *Закрепить право журналистов на защиту источников информации в соответствии с вышеизложенным;*
- *Предусмотреть возможность распространения сведений, полученных путем осуществления скрытой записи;*
- *Важно предусмотреть понятие «общественного интереса»;*
- *Исключить абзац 8 статьи 29 Закона;*
- *Предусмотреть механизм обеспечения права на аккредитацию журналистов, в том числе, иностранных СМИ, включающий чёткие, прозрачные критерии аккредитации, гарантии ее получения и установить возможность своевременно оспорить отказ.*

2.5. Право на опровержение и на ответ в СМИ

⁴² Совместная декларация Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представителя ОБСЕ по вопросу свободы СМИ и Специального докладчика ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения. Принята 18 декабря 2003 года // В сб. Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения. С. 39.

Эксперт с удовлетворением отмечает, что Закон подтверждает право лица на опровержение и право на ответ в СМИ, при этом существенно детализируя их основания и порядок применения по сравнению со статьёй 24 Закона «О печати...».

Мы поддерживаем уточнение понятия «опровержение» в статье 1 Закона. Вместе с тем в текст пункта 1 статьи 19 Закона (ранее - пункт 1 статьи 20 Законопроекта) были внесены изменения, которые существенным образом меняют принцип применения права на опровержение. Следуя данной норме, физическое и (или) юридическое лицо вправе потребовать от редакции публикацию опровержения, если о нём в СМИ была распространена недостоверная информация **или** информация, унижающая его честь, достоинство или репутацию.

Согласно международным стандартам, **право на опровержение** применяется при распространении сведений, которые **одновременно являются и недостоверными, и порочащими** честь, достоинство или деловую репутацию лица. Если же сведения являются **недостоверными**, но при этом **не порочат честь, достоинство или деловую репутацию** лица, применяется только **право на ответ**.

Поддерживается попытка разграничить в Законе сведения и мнения, убеждения, чрезвычайно важную для квалификации диффамационных дел. В комментарии к Законопроекту мы рекомендовали уточнить данные понятия. Однако в Законе приводится лишь термин «убеждения», который по смыслу более близок понятию «мнение». Мы по-прежнему рекомендуем чётко определить данные понятия и предусмотреть в Законе механизм, не позволяющий требовать от журналистов или редакций опровержения мнений (убеждений).

Формулировка о применении право на ответ, равно как и формулировка ответа (статья 1, статья 18 Закона) является неточной и очень широкой. Законом устанавливается, что физическое и (или) юридическое лицо вправе опубликовать ответ в СМИ, в котором опубликованы сведения, *«нарушающие его права и законные интересы»*. Традиционно право на ответ предоставляется редакцией в случае распространения **неточной или неполной информации** в СМИ, если оно повлекло неверное восприятие события или факта, ущемляющее (но не порочащее) честь, достоинство или деловую репутацию лица. Поскольку право на ответ предоставляется редакцией в случае допущения ей неточностей, а не грубых нарушений, оно реализуется **в добровольном порядке**. В этом контексте вызывает вопросы тот факт, что реализация права на ответ является **безусловной**. Согласно статье 18 Закона редакция не может отказать в его публикации и должна разместить его не позже, чем в следующем номере.

С учётом вышеизложенного мы рекомендуем пересмотреть **основания применения права на ответ и права** на опровержение с тем, чтобы данные права не могли стать почвой для злоупотреблений в адрес редакций с целью заставить их разместить определённую информацию. Мы также рекомендуем не смешивать порядок применения и права на ответ в пункте 3 статьи 19 Закона.

Мы поддерживаем требования относительно порядка и объема реализации права на опровержение в печатном СМИ, установленные пунктом 3 статьи 19 и рекомендуем предусмотреть порядок его реализации на радио и телевидении. Также рекомендуется дополнить указанные положения, опираясь на Конвенцию ООН о международном праве опровержения, которое закрепляет, что опровержение

«может быть выпущено только в отношении информационных сообщений и не должно содержать в себе каких-либо замечаний или выражения мнения. <...> к этому коммюнике должен быть приложен дословный текст опубликованного или распространенного сообщения, а также доказательство того, что это сообщение было передано <...>⁴³.

Закон справедливо вводит основания для отклонения опровержения в статье 20. Поддерживаются установление срока судебного обжалования отказа в опровержении или несоблюдения установленных сроков публикации **в один год со дня публикации статьи**. Мы рекомендуем уточнить, что речь идёт не только о публикации статей, но и о распространении информации в целом. Также важно установить **общий срок исковой давности по требованиям** о распространении опровержения или ответа в СМИ.

Рекомендации:

- *Сформулировать понятия «мнения», «сведения» и уточнить понятие «убеждения» с тем, чтобы не допустить предъявление требований об опровержении мнений или убеждений;*
- *Уточнить основания применения права на опровержение и права на ответ и закрепить реализацию права на ответ в СМИ в добровольном порядке;*
- *Уточнить порядок реализации права на ответ и на опровержение в соответствии с вышеизложенным.*

2.6. Ответственность за нарушение законодательства о СМИ

Экспертом вновь приветствуется значительное **сокращение перечня оснований ответственности для журналистов и редакций СМИ**. Очевидным достоинством Закона является то, что он не предусматривает ответственность за распространение сведений, порочащих честь и достоинство Президента (статья 34 Закона «О печати»).

В этом контексте вновь обращаем внимание на необходимость отмены уголовной ответственности за диффамацию, и, в особенности, за публичное оскорбление Президента Республики Таджикистан или клевету в его адрес (статья 137 Уголовного кодекса Республики Таджикистан). Напомним, что за эти правонарушения, если они совершены с использованием СМИ или сети интернет, указанная статья предусматривает минимальное наказание в виде исправительных работ на срок до двух лет и максимальное в виде лишения свободы на срок от двух до пяти лет.

Напомним, что вопросы декриминализации клеветы и оскорбления были признаны устаревшими ещё в ходе Центральноазиатской конференции по вопросам СМИ, прошедшей в сентябре 2004 года в Таджикистане. В ходе данной конференции участники приняли Душанбинскую Декларацию о клевете и свободе информации, в которой однозначно заявили, что:

⁴³ Конвенция ООН о международном праве опровержения A/RES/630 (VII). Принята на 403-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН 16 декабря 1952 года. См. официальный текст на рус. яз. http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/correct.shtml

«Законы, предусматривающие уголовное и гражданское преследование журналистов за оскорбление чести и достоинства глав государств от имени третьих лиц, должны быть отменены»⁴⁴.

Мы поддерживаем отмену ответственности за незаконную подготовку и распространение продукции СМИ (статья 37 Закона «О печати...»).

Приветствуется, что статья 34 Закона устанавливает случаи **освобождения от ответственности для главного редактора и журналиста за распространение сведений, не соответствующих действительности**. Мы по-прежнему рекомендуем дополнить перечень субъектов, освобождаемых от ответственности, включив в него **редакцию СМИ**. Также важно уточнить, что журналист, редактор и редакция освобождаются **за распространение любых сведений, если оно влечёт за собой ответственность по законодательству Таджикистана**.

Неясно, по какой причине в статью включено такое основание освобождения от ответственности как *опубликование сведений через печатные средства*. Данное положение может трактоваться слишком широко.

Мы приветствуем отнесение к основаниям освобождения от ответственности случай, когда *«сведения озвучены в официальных выступлениях государственных должностных лиц, в том числе членов Маджлиси Милли и депутатов Маджлисиномаюндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан»* (статья 34 Закона). Однако мы рекомендуем расширить данное положение и установить освобождение от ответственности в случае **«дословного воспроизведения официальных выступлений должностных лиц организаций и общественных объединений»**, как это было предусмотрено в пункте 3 статьи 35 Закона.

Мы вновь обращаем внимание на то, что с учётом новых положений Закона, посвящённых реализации права на доступ к информации, важно закрепить освобождение от ответственности **за распространение сведений, содержащихся в ответе на обращение о предоставлении информации или в сведениях, представленных как ответ на материал, размещённый в СМИ**.

Мы поддерживаем установление обязательства при использовании материалов соблюдать законодательство Республики Таджикистан и международные правовые акты **в сфере интеллектуальной собственности**, признанные Таджикистаном (статья 14 Закона).

Однозначно поддерживается положение пункта 3 статьи 3 Закона о том, что любое **нарушение свободы периодической печати и других СМИ**, совершенное лицом или должностными лицами государственных и общественных органов является основанием для привлечения к ответственности **согласно законодательству**. В том числе, Закон справедливо относит к таким нарушениям вмешательство в профессиональную деятельность редакции средства массовой информации, незаконное приостановление и (или) прекращение её деятельности.

При этом Уголовный Кодекс Республики Таджикистан содержит ответственность только за воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналиста (статья 162), положения которой нуждаются в совершенствовании с тем, чтобы они могли применяться на практике. К сожалению, в отсутствие реальных механизмов привлечения

⁴⁴ Душанбинская декларация «О клевете и свободе информации». Принята в рамках Шестой Центральноазиатской Конференции СМИ, организованной Представителем ОБСЕ по вопросам свободы СМИ. г. Душанбе, Таджикистан, 23-24 сентября 2004 года. См. полный текст на русск. яз. по адресу <http://www.osce.org/ru/fom/37744>

к ответственности за нарушение свободы периодической печати и других СМИ, мы вынуждены вновь признать столь важную норму пункта 2 статьи 3 декларацией.

Мы рекомендуем создать конкретный механизм для реализации положения о нарушении свободы периодической печати и других СМИ, которые являются преступлениями против свободы выражения мнения. Мы крайне рекомендуем обратить внимание на текст Совместной Декларации трёх специальных докладчиков по вопросам свободы убеждений и их выражения – ООН, ОАГ и Африканской комиссии по правам человека и народов, а также Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ «О преступлениях против свободы выражения мнения». В частности, в ней говорится, что:

«преступления против свободы выражения мнения должны быть признаны уголовным законодательством особой категорией преступлений либо в прямой форме, либо в качествеотягчающего обстоятельства, влекущего за собой более суровое наказание за данный вид преступлений, учитывая их серьезность; в отношении преступлений против свободы выражения мнения и преступлений связанных с препятствованием правосудию в связи с этими преступлениями, должен применяться неограниченный или увеличенный срок давности»⁴⁵.

Мы поддерживаем закрепление гарантий, связанных с распространением продукции СМИ, а именно запрет на препятствие в распространении и конфискацию (кроме как по постановлению суда), а также запрет на отказ от распространения по «причинам, противоречащим политическим убеждениям» (пункты 3-4 статьи 16). Однако есть опасность, что данные гарантии также могут остаться декларативными.

Конфискация продукции СМИ является серьёзным ограничением свободы выражения мнений и потому его рекомендуется привести в соответствие с международными стандартами, указанными в 1 части Комментария. В противном случае оно будет являться чрезмерным. Запрет на отказ от распространения по «причинам, противоречащим политическим убеждениям» также следует детализировать с целью создания механизма, который будет обеспечивать его применение на практике. В контексте вышеуказанных важных гарантий есть и уточнение иного порядка: очевидно, что в Законе речь идёт о запрете на препятствие в распространении и конфискацию **продукции СМИ**, а также запрете на отказ от распространения **продукции СМИ**. Поскольку в понимании действующего Закона СМИ становится субъектом, ключевые гарантии, **связанные с распространением СМИ** (а не его продукции), могут трактоваться неверно. Мы вновь рекомендуем предусмотреть действенный механизм, реализующий запрет на воспрепятствование распространения продукции СМИ, предусматривающий также запрет на **обыск редакционных помещений** без судебного ордера.

Однозначно приветствуется, что Закон не относит к злоупотреблениям свободой слова **призывы к социальной вражде**, как это предусматривалось в пункте 1 статьи 6 Законопроекта. Мы поддерживаем, что в отличие от Законопроекта, Закон не относит к злоупотреблениям свободой слова публикацию материалов следствия или предварительного расследования и предварительное разглашение результатов конкретных дел. Вместе с тем оно отражено в статье 26 Закона и по-прежнему рекомендовано к доработке (см пункт 2.4. Комментария).

⁴⁵ Совместная Декларация Специального докладчика ООН по вопросам свободы убеждений и их выражения, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, Специального докладчика по вопросам свободы выражения мнения ОАГ и Специального докладчика по вопросам свободы выражения мнения и свободы информации Африканской комиссии по правам человека и народов «О преступлениях против свободы выражения мнения». Принята 25 июня 2012 года. // В сб. Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения. С. 100.

Важно подчеркнуть, что принципиальные возражения против наличия в массово-информационном законодательстве такого состава, как **злоупотребление свободой слова**, у эксперта отсутствуют. Вместе с тем, статья 6 Закона по-прежнему квалифицирует как злоупотребление свободой слова широкий круг разных по степени общественной опасности правонарушений, за совершение которых рекомендуется предусматривать принципиально разные виды ответственности.

К злоупотреблениям свободой слова Закон относит:

- распространение сведений, содержащих государственную тайну или иную охраняемую законом информацию,
- распространение информации, призывающей к насильственному свержению или изменению конституционного строя,
- распространение информации, призывающей к совершению уголовного деяния,
- распространение информации, призывающей к разжиганию расовой, национальной, местнической, религиозной, языковой ненависти,
- распространение информации, призывающей к пропаганде войны, насилия, террористической и экстремистской деятельности,
- распространение информации, призывающей к причинению вреда целостности и независимости государства,
- пропаганду и рекламу материалов и информации порнографического характера.
- нарушение принципов объективности и достоверности информации, распространяемой СМИ.

Распространение сведений, содержащих государственную тайну или иную охраняемую законом информацию, безусловно, является серьёзным нарушением. При имплементации данного состава мы рекомендуем обратить внимание на следующие аспекты международных стандартов. Во-первых, **ответственность за защиту конфиденциальной информации несут государственные органы и должностные лица, под контролем которых находится секретность данной информации**. Как следует из текста Совместной декларации Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представителя ОБСЕ по вопросу свободы СМИ и Специального докладчика ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения от 6 декабря 2004 г.,

«Прочие лица, включая журналистов и представителей гражданского общества, ни при каких обстоятельствах не должны привлекаться к ответственности за публикацию или дальнейшее распространение этой информации, независимо от того, получили ли они эту информацию в результате утечки или нет, за исключением случаев совершения ими мошеннических действий или иного преступления для получения информации»⁴⁶.

Во-вторых, для квалификации информации как секретной важно предусмотреть **чёткие критерии**, *«чтобы предотвратить злоупотребление грифом «секретно» с целью создания препятствий к раскрытию информации, представляющей общественный интерес»⁴⁷.*

⁴⁶ Совместная декларация Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представителя ОБСЕ по вопросу свободы СМИ и Специального докладчика ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения. Принята 6 декабря 2004 года // В сб. Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения. С. 44.

⁴⁷ Там же.

Запрет на распространение **информации, призывающей к пропаганде войны, насилия, террористической и экстремистской деятельности** крайне важен в контексте соблюдения прав человека. Однако важно понимать, что посредством СМИ общество имеет право быть информированным о террористических угрозах, совершении террористических актов. Для того, чтобы запрет на призыв (подстрекательство) террористической деятельности можно было оценить как легитимный, важно, чтобы Закон понимал его как прямой призыв к совершению террористического акта, который является непосредственной причиной повышения вероятности совершения террористического акта. В Совместной декларации «Об оскорблении религий и антитеррористическом и антиэкстремистском законодательстве» Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представитель ОБСЕ по вопросу свободы СМИ, Специальный докладчик ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения и Специальный докладчик Африканской комиссии по правам человека и народов по вопросу о свободе выражения мнений и доступе к информации от 9 декабря 2008 года прямо указывается, что:

«Расплывчатые понятия, в частности, «оказание информационной поддержки» терроризму или экстремизму, «прославление» или «содействие распространению» терроризма или экстремизма, и простой повтор заявлений террористов, который сам по себе не является подстрекательством, не должны приводить к уголовным преследованиям»⁴⁸.

Запреты на распространение **информации, призывающей к насильственному свержению или изменению конституционного строя**, а также к **причинению вреда целостности и независимости государства** важно уточнить таким образом, чтобы исключить возможность наказания журналистов за критику государственных органов и принимаемых ими решений. Таким образом данное положение внесёт существенный вклад в формирование механизма реализации запрета **преследования за критику**, предусмотренного Законом.

Рекомендуется предусмотреть, что запрет на **распространение информации, призывающей к разжиганию расовой, национальной, местнической, религиозной, языковой ненависти**, не применим к защите убеждений, учений, идеологий, религий, символов и идей.

Распространение **информации, призывающей к совершению уголовного деяния**, может трактоваться чрезмерно широко, и поэтому его рекомендуется отменить.

Мы вновь рекомендуем изъять из перечня злоупотреблений свободой слова **нарушение принципов объективности и достоверности массовой информации**. Проверка достоверности информации является обязанностью журналистов по настоящему Закону. При этом само по себе требование объективности и достоверности является чрезмерным. Действуя добросовестно и профессионально, журналист, безусловно, будет проверять информацию перед её распространением. Однако даже тщательнейшая проверка фактов и источников не гарантирует её достоверность и объективность. И относить такие случаи к злоупотреблениям свободой слова не рекомендуется. Привлечение в таких ситуациях

⁴⁸ Совместная декларация Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободного выражения, Представителя ОБСЕ по вопросу свободы СМИ, Специального докладчика ОАГ по вопросу о праве на свободу выражения мнения и Специального докладчика Африканской комиссии по правам человека и народов по вопросу о свободе выражения мнений и доступе к информации «Об оскорблении религий и антитеррористическом и антиэкстремистском законодательстве». Принята 9 декабря 2008 года// В сб. Совместные декларации представителей межправительственных органов по защите свободы СМИ и выражения мнения. С. 66.

журналистов и редакции к ответственности опасно, так как может привести к их самоцензуре.

В целом мы по-прежнему рекомендуем детальную проработку перечня нарушений, относимых к злоупотреблениям свободой слова, а также их формулировок. Крайне важно предусмотреть справедливую и прозрачную систему ответственности, а также гарантии защиты от злоупотреблений в адрес журналистов и редакций СМИ.

Рекомендации:

- *Дополнить статью о случаях освобождения от ответственности за распространение информации в соответствии с изложенными рекомендациями;*
- *Предусмотреть четкий механизм для реализации положения о нарушении свободы периодической печати и других СМИ в соответствии с вышеизложенным;*
- *Пересмотреть положение о злоупотреблении свободой слова в отношении перечня нарушений и их формулировок, а также сформировать четкий механизм установления ответственности и гарантий защиты в соответствии с изложенными рекомендациями;*
- *Предусмотреть, что за разглашение государственной и иной охраняемой законом тайны ответственность несет лицо, которое давало обязательство о ее неразглашении и было ознакомлено с такими сведениями в результате специально оформленной процедуры;*
- *Декриминализовать клевету и публичное оскорбление в адрес Президента.*