

ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ПРОЕКТА ЗАКОНА О СРЕДСТВАХ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

По заказу Офиса Представителя по вопросам свободы СМИ совместно с Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе

Подготовлен:

Антониной Черевко, медиа-юристом и экспертом по медиа-развитию (Украина),
членом Экспертного комитета по борьбе с языком вражды (ADI/MSI-DIS)
Совета Европы

Д-ром Паоло Кавальере, Преподавателем права в области цифровых медиа и
информационных технологий Юридического факультета Эдинбургского
университета

Пр. Константином Дегтяревым, Профессором права в области прав человека,
заместителем декана (по научной работе) факультета права и социальной
справедливости, руководителем отдела международного права и прав человека
Ливерпульского университета, главным редактором юридической экспертизы
Европейской конвенции о правах человека

Элис Томас, международным экспертом в области прав человека и права

Ноябрь 2021 г.

Содержание

I. Резюме ключевых выводов	3
II. Отдельные рекомендации	5
III. Применимые международные стандарты и анализ.....	6
A. Международные стандарты и обязательства ОБСЕ	6
B. Анализ.....	12
1. Общие соображения.....	12
2. Регулятор СМИ: статус и независимость	17
3. Ограничение содержания	19
4. Регистрация, приостановка и прекращение деятельности СМИ	22
5. Редакционная независимость и управление	25
6. Государственные СМИ и общественные СМИ.....	26
7. Доступ к информации.....	27
8. Конкретные права и обязанности СМИ: защита журналистских источников, право на исправление и/или ответ, аккредитация иностранных СМИ.	29
9. Саморегулирование СМИ	31
IV. Приложение: дополнительные соображения относительно конкретных положений, которые налагают ограничения на контент.	32
Статья 32 Законопроекта:	36

I. Резюме ключевых выводов

Данный анализ проекта Закона Республики Узбекистан «О средствах массовой информации» (далее — Законопроект) был проведен по заказу Офиса Представителя по вопросам свободы СМИ совместно с Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и представлен следующей группой независимых экспертов: Антонина Черевко, медиа-юрист и эксперт по медиа-развитию, член Экспертного комитета по борьбе с разжиганием ненависти (ADI/MSI-DIS) Совета Европы; Д-р Паоло Кавальере, преподаватель права в области цифровых медиа и информационных технологий Юридического факультета Эдинбургского университета; Профессор Константин Дегтярев, профессор права в области прав человека, заместитель декана (по научной работе) Школы права и социальной справедливости, директор отдела международного права и прав человека Ливерпульского университета, главный редактор юридической экспертизы Европейской конвенции о правах человека; и Элис Томас, международный эксперт в области прав человека и права.

В ходе анализа оценивается соответствие Законопроекта международным стандартам в области прав человека, касающимся свободы выражения мнений и свободы СМИ, а также ключевым обязательствам ОБСЕ в области человеческого измерения. Он состоит из следующих разделов: общие соображения, статус и независимость регулятора СМИ, ограничения контента, регистрация СМИ, приостановка и прекращение деятельности СМИ, редакционная независимость и управление, сравнение государственных СМИ и общественных СМИ, доступ к информации, защита журналистских источников, право на ответ, аккредитация иностранных СМИ и саморегулирование СМИ.

Что касается положительных заключений, Законопроект содержит определение и запрет на цензуру, запрет на монополизацию СМИ и вводит некоторые гарантии свободы СМИ и журналистики. Он также способствует гендерному равенству и запрещает дискриминационное освещение в СМИ.

Однако ряд положений Законопроекта вызывает озабоченность, поскольку они не соответствуют международно признанным стандартам свободы выражения мнения и передовой практике в регионе ОБСЕ.

В частности, в Законопроект следует внести больше ясности в отношении статуса и роли государственных органов в том, что касается регулирования СМИ. Регулирующие полномочия должны быть четко и исчерпывающе определены, а законный регулирующий орган СМИ должен обладать политической, функциональной, управленческой и финансовой независимостью.

Определенные ограничения содержания, предложенные в этом Законопроекте, весьма проблематичны с точки зрения свободы выражения мнения, поскольку они не преследуют законную цель и не сформулированы ясно и точно. В частности, следует избегать использования слишком широких терминов, таких как «экстремизм», «фундаментализм» или «фанатизм». Как правило, государства должны воздерживаться от введения спорных, необоснованных и чрезмерных ограничений на содержание СМИ. Регистрация СМИ должна быть доступной и проводиться таким образом, чтобы не

допускать потенциально предвзятых или произвольных решений. Регистрация печатных и электронных СМИ может проводиться на добровольной основе. В то же время необходимы достаточные законодательные гарантии против произвольного прекращения деятельности СМИ. Редакционную независимость следует повышать за счет сведения к минимуму вмешательства государства во внутреннюю организацию медиабизнеса и его деятельность.

Что касается более широких законодательных улучшений, стоит рассмотреть вопрос о введении более целостной и прогрессивной правовой основы доступа к информации, которая также улучшила бы соответствующие положения рассматриваемого Законопроекта. Государственные СМИ, упомянутые в Законопроекте, должны быть реформированы и преобразованы в систему общественных СМИ или приватизированы.

Положения Законопроекта о защите журналистских источников и о праве на ответ должны быть сформулированы более точно, чтобы обеспечить свободу СМИ и исключить ненадлежащее исполнение. В аккредитации иностранных СМИ нет необходимости, но, если этот механизм сохраняется, она должна предоставляться только в том случае, если этим журналистам необходимо получить дополнительные привилегии, такие как предварительная информация о деятельности государственных органов. Другими словами, аккредитацию следует использовать не как ограничительную меру, а как средство, способствующее журналистской деятельности.

Наконец, досудебное урегулирование споров, упомянутое в Законопроекте, может сыграть положительную роль в содействии развитию и расширению возможностей действующей системы саморегулирования СМИ в стране.

В свете вышеизложенного, правовую базу, связанную со свободой выражения мнений и информации, следует тщательно пересмотреть, чтобы обеспечить ее соответствие международным стандартам в области прав человека и обязательствам ОБСЕ, обеспечивая при этом, чтобы любые ограничения, налагаемые на право на свободу выражения мнений, строго соответствовали тройной проверке. Разработчикам закона следует также рассмотреть, насколько это возможно, объединение соответствующих правил и положений в единую всеобъемлющую версию законодательства для обеспечения большей доступности и предсказуемости для общественности.

Кроме того, как рекомендовано в отчетах миссии БДИПЧ по наблюдению за президентскими выборами 2015 и 2016 годов, а также в комментариях БДИПЧ к некоторым законодательным актам, регулирующим массовые коммуникации, информационные технологии и использование Интернета в Узбекистане от 31 октября 2019 года, законодательство, регулирующее СМИ, можно было бы объединить в один всеобъемлющий закон.¹

¹ БДИПЧ, Заключительный отчет Миссии по ограниченному наблюдению за выборами — Республика Узбекистан, 29 марта 2015 г., стр. 15. БДИПЧ, Комментарии к некоторым законодательным актам, регулирующим массовые коммуникации, информационные технологии и использование Интернета в Узбекистане, от 31 октября 2019 г., п. 22.

II. Отдельные рекомендации

С учетом подробного анализа предлагаемого законодательства, изложенного ниже в этом документе, предлагаются следующие конкретные рекомендации. Они нацелены на совершенствование этого конкретного Законопроекта, а также нормативной базы для СМИ в Узбекистане в целом.

- В Законе о СМИ следует уделять больше внимания обеспечению юридических гарантий свободы СМИ и свободы выражения мнений, а также гарантий против возможных нарушений прав СМИ со стороны государства и/или частных лиц.
- Следует избегать в законодательстве чрезмерно широких и расплывчатых терминов, таких как «экстремизм», «фанатизм», «аморальный» и т.д. Такие термины не должны использоваться для формулирования юридических оснований для ограничения свободы выражения мнения и/или свободы СМИ.
- Ограничения на контент обычно включаются в общие гражданские и/или уголовные законы (например, законы о диффамации или подстрекательстве к насилию и/или дискриминации). Законные ограничения речи должны быть сформулированы четко и узко и удовлетворять требованиям тройной проверки (см. Объяснение в Разделе А ниже). В связи с этим рекомендуется удалить или существенно переработать Статью 13 Законопроекта, а также соответствующие части Статей 8 и 20.
- Проект Закона и, в частности, Статью 5 следует пересмотреть, чтобы гарантировать, что регулирующий орган СМИ пользуется политической, функциональной, управленческой и финансовой независимостью от политических, коммерческих и других интересов. Любые регулирующие полномочия должны быть определены с достаточной точностью.
- В Статьи 15, 20 и 22 следует внести поправки, чтобы сделать процедуру регистрации СМИ простой и доступной и/или добровольной для прессы и сетевых СМИ, а также обеспечить удаление из текста проекта Закона любых оснований для произвольного и незаконного прекращения деятельности СМИ.
- Редакционная свобода и независимость должны поддерживаться в Статьях 17-19.
- Систему государственных СМИ следует постепенно трансформировать в систему независимых и профессиональных общественных СМИ.
- Доступ к информации должен быть расширен, предпочтительно за счет принятия прогрессивных правовых рамок. Государственная тайна не должна использоваться для сокрытия информации, представляющей общественный интерес. Следует четко установить освобождение от ответственности за раскрытие конфиденциальной информации в общественных интересах.
- Защиту журналистских источников следует переформулировать как право, а не как обязанность. Право на ответ должно ограничиваться фактически неточной информацией. СМИ следует предоставить больше гарантий для предупреждения злоупотреблением правом на ответ, особенно со стороны властей.
- Требования аккредитации не должны препятствовать профессиональной медийной и журналистской деятельности; в частности, Часть 3 Статьи 46 исключить.

- Рекомендуется удалить Статью 45 (Часть 2) Законопроекта, запрещающую иностранную донорскую поддержку СМИ.
- Статья 49 (Часть 2) может быть расширена, чтобы обеспечить дополнительные стимулы для продвижения подлинной системы саморегулирования СМИ в стране.

В свете вышеизложенного, правовую базу, связанную со свободой выражения мнений и информации, следует пересмотреть для обеспечения ее соответствия международным стандартам в области прав человека и обязательствам ОБСЕ, обеспечивая при этом, чтобы любые ограничения, налагаемые на право на свободу выражения мнений, строго соответствовали правилу тройной проверки. Разработчикам закона следует также рассмотреть возможность, насколько это возможно, объединения соответствующих правил и положений в одну всеобъемлющую версию законодательства для обеспечения большей доступности и предсказуемости для общественности.

Кроме того, как рекомендовано в отчетах миссии БДИПЧ по наблюдению за президентскими выборами 2015 и 2016 годов, а также в комментариях БДИПЧ к некоторым законодательным актам, регулирующим массовые коммуникации, информационные технологии и использование Интернета в Узбекистане от 31 октября 2019 года, законодательство, регулирующее СМИ можно было бы объединить в один всеобъемлющий закон.²

III. Применимые международные стандарты и анализ

A. Международные стандарты и обязательства ОБСЕ

Свобода выражения мнений и убеждений как основа любого демократического общества надежно защищена международными и региональными механизмами защиты прав человека. Право на свободу выражения мнения, включая право искать, получать и распространять информацию, является правом человека, имеющим решающее значение для функционирования демократии, оно имеет центральное значение для достижения других прав человека и основных свобод. Полное осуществление этого права является одной из основ свободного, демократического, толерантного и плюралистического общества, в котором отдельные лица и группы с разным происхождением и убеждениями могут высказывать свое мнение, делая при этом заметными маргинализированные или недопредставленные группы.³

Статья 19 Всеобщей декларации прав человека и Статья 19 Международного пакта о

² БДИПЧ, Заключительный отчет Миссии по ограниченному наблюдению за выборами - Республика Узбекистан, 29 марта 2015 г., стр. 15. БДИПЧ, Комментарии к некоторым законодательным актам, регулирующим массовые коммуникации, информационные технологии и использование Интернета в Узбекистане, от 31 октября 2019 г., п. 22.

³ См., Например, Комитет ООН по правам человека: Замечание общего порядка № 34 (2011 г.), Статья 19: Свобода мнений и их выражения, CCPR / C / GC / 34, 12 сентября 2011 г., п. 2:

гражданских и политических правах (далее — МПГПП)⁴ гарантируют право на свободу выражения и мнения.

В частности, Статья 19 МПГПП гласит:

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.

В различных других международных документах, подписанных или ратифицированных Республикой Узбекистан, также прямо признается право на свободу выражения мнения отдельных лиц или групп, например, Статья 13 Конвенции о правах ребенка (КПР)⁵ и Статья 21 Конвенции о правах инвалидов⁶.

Свобода выражения мнения является основным правом, которое в соответствии с международным правом, в частности, Пунктом 3 Статьи 19 МПГПП, может быть законно ограничено в исключительных случаях. Любое законное ограничение свободы выражения мнения должно удовлетворять так называемому правилу тройной проверки, а именно:

- *Должно быть установлено:* любое ограничение должно быть сформулировано с достаточной точностью, чтобы все люди могли соответствующим образом регулировать свое поведение, и оно должно быть доступно для общественности.
- *Должно быть необходимым для достижения законной цели:* эти цели прямо перечислены в Статье 19, Часть 3 МПГПП, а именно: уважение прав или репутации других, защита национальной безопасности, общественного порядка, общественного здоровья или общественной морали. Ограничения по другим основаниям не допускаются международным правом.
- *Должно быть необходимым в демократическом обществе.*

Международные и региональные механизмы защиты прав человека оценивают, удовлетворяет ли рассматриваемое ограничение этому третьему критерию необходимости. Ограничения должны быть необходимыми и пропорциональными преследуемым целям. Как установил Комитет ООН по правам человека, любые ограничения должны быть «необходимыми» для достижения законной цели, должны

⁴ Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16 декабря 1966 г., вступил в силу 23 марта 1976 г.) 999 UNTS 171 (МПГПП), Статья 19, Часть 2. Узбекистан ратифицировал Пакт 28 сентября 1995 года.

⁵ Конвенция о правах ребенка была принята резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи от 20 ноября 1989 года. Республика Узбекистан присоединилась к КПР 29 июня 1994 года.

⁶ Конвенция о правах инвалидов (КПИ) была принята резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи от 24 января 2007 года. Республика Узбекистан ратифицировала КПИ 8 июня 2021 года.

соответствовать принципу соразмерности; и быть соразмерным и наименее интрузивным инструментом среди тех, посредством которых можно достичь преследуемой цели. Проверка на необходимость не будет пройдена, если законная цель может быть достигнута другими способами, не ограничивающими в такой же степени свободу выражения мнения.⁷

Законное основание для ограничения должно быть продемонстрировано конкретным и индивидуализированным образом, в частности, путем установления прямой и непосредственной связи между выражением и конкретным основанием. Кроме того, основания должны толковаться в узком смысле, и необходимость ограничения права на свободу выражения мнений, а также на передачу или получение информации должна быть убедительно установлена в соответствии с международными стандартами в области прав человека. Кроме того, законы, налагающие ограничения на свободу выражения мнения, не должны нарушать принцип недискриминации.⁸ Более того, административные меры, которые напрямую ограничивают свободу выражения мнения, включая системы регулирования СМИ, всегда должны применяться независимым органом и подлежать обжалованию в независимом суде или другом судебном органе.⁹

Хотя Республика Узбекистан не является государством-членом Совета Европы (далее — «СЕ»), Европейская конвенция о правах человека и основных свободах (далее — «ЕКПЧ»), обширная судебная практика Европейского суда по правам человека (далее — «ЕСПЧ») в области свободы СМИ и другие инструменты Совета Европы могут служить полезными справочными документами с точки зрения сравнения.

Критерий необходимости также раскрывается в прецедентном праве ЕСПЧ¹⁰, которое требует наличия «насуточной общественной потребности» для наложения определенных ограничений на право. Кроме того, любые применяемые ограничительные меры должны быть соразмерны преследуемой цели, а причины, приводимые для оправдания вмешательства в право, должны быть «уместными и достаточными».¹¹

Что касается допустимых ограничений свободы выражения мнения, Статья 20 МПГПП

⁷ Комитет ООН по правам человека (КПЧ), Замечание общего порядка №34 по Статье 19: свобода мнений и их свободное выражение, 12 сентября 2011 г., пп. 33, 34.

⁸ Комитет ООН по правам человека (КПЧ), Замечание общего порядка №34 по Статье 19: свобода мнений и их свободное выражение, 12 сентября 2011 г., п. 26.

⁹ Международные обладатели мандата по свободе выражения мнений, Совместная декларация 2015 г. о свободе выражения мнений и мерах реагирования в конфликтных ситуациях, 4 мая 2015 г., Параграф 4 (а).

¹⁰ Хотя Республика Узбекистан не является государством-членом Совета Европы (СЕ), материалы ЕСПЧ и его прецедентное право могут служить полезным источником информации для целей сравнения. Кроме того, в соответствующих случаях заключения и публикации Европейской комиссии за демократию через право Совета Европы (Венецианской комиссии) также могут служить полезным руководством.

¹¹ «Зана против Турции», решение № 69/1996/688/880 (ЕСТHR, 25 ноября 1997 г.), Пункт 51.

также запрещает пропаганду войны и *“всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию”*.

В международном праве в области прав человека широко признано, что свобода выражения мнений *«включает даже выражение, которое может рассматриваться как глубоко оскорбительное»*.¹² ЕСПЧ также указал, что это право распространяется *«не только на «информацию» или «идеи», которые благосклонно воспринимаются или рассматриваются как безобидные или безразличные, но также и на те, которые оскорбляют, шокируют или беспокоят государство или какую-либо часть населения»*.¹³

Свобода СМИ проистекает из свободы выражения мнений, поскольку СМИ и журналисты считаются важными «поставщиками» информации, представляющей общественный интерес, и организаторами публичных дебатов. Комитет ООН по правам человека авторитетно отметил, что:

*свободный обмен информацией и идеями по общественным и политическим вопросам между гражданами, кандидатами и избранными представителями имеет важное значение. Это подразумевает наличие свободной прессы и других средств массовой информации, способных без цензуры и ограничений комментировать общественные вопросы и информировать общественное мнение. Общественность также имеет соответствующее право на получение материалов СМИ.*¹⁴

Комитет ООН по правам человека далее рекомендует соответствующие общие подходы к регулированию СМИ:

Регулирующие системы должны учитывать различия между печатным и вещательным секторами и Интернетом, а также отмечать сходства между различными средствами массовой информации. [...] Государства-участники должны избегать введения обременительных условий лицензирования и сборов для вещательных средств массовой информации, в том числе для общественных и коммерческих станций. Критерии применения таких условий и лицензионных сборов должны быть разумными и объективными, четкими, прозрачными, недискриминационными и иным образом соответствовать Пакту. Режимы лицензирования вещания через средства массовой информации с ограниченной пропускной способностью, такие как наземные и спутниковые аудиовизуальные

¹² Комитет ООН по правам человека (КПЧ), Замечание общего порядка № 34 (2011 г.), Статья 19: Свобода мнений и их свободное выражение, принятое Комитетом на его 102-й сессии (11-19 июля 2011 г.), UNDoc. CCPR / C / GC / 34, Пункт 11.

¹³ «Хэндисайд против Соединенного Королевства», решение № 5493/72 (ЕСПЧ, 7 декабря 1976 г.), Пункт 49; «Лингенс против Австрии», решение № 9815/82 (ЕСПЧ, 11 октября 1984 г.), Пункт 41.

¹⁴ Комитет ООН по правам человека (КПЧ), Замечание общего порядка № 34 (2011 г.), Статья 19: Свобода мнений и их свободное выражение, принятое Комитетом на его 102-й сессии (11-19 июля 2011 г.), UNDoc. CCPR / C / GC / 34, Пункт 13.

сервисы, должны обеспечивать справедливое распределение доступа и частот между общественными, коммерческими и местными вещательными компаниями. Рекомендуется, чтобы государства-участники, которые еще не сделали этого, создали независимый государственный орган по лицензированию вещания, наделенный полномочиями рассматривать заявки на вещание и выдавать лицензии.¹⁵

Что касается насущной проблемы дезинформации и «фейковых новостей», Специальный докладчик Организации Объединенных Наций (ООН) по свободе мнений и их выражения, Представитель Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) по вопросам свободы СМИ (ПССМИ), Специальный докладчик Организации американских государств (ОАГ) по свободе выражения мнений и Специальный докладчик Африканской комиссии по правам человека и народов (АСНПР) по свободе выражения мнений и доступу к информации (далее именуемые Специальными мандатами или СМ) заявили:

Общие запреты на распространение информации, основанной на расплывчатых и двусмысленных идеях, включая «ложные новости» или «необъективную информацию», несовместимы с международными стандартами ограничения свободы выражения мнения [...]»¹⁶

Что касается Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (далее — ОБСЕ), свобода выражения мнений и свобода средств массовой информации составляют важнейшие части обязательств организации в области человеческого измерения. Хельсинкский документ провозгласил цель способствовать более свободному и широкому распространению всех видов информации.¹⁷

В Итоговом документе 3-й встречи относительно дальнейших шагов в Вене от января 1989 г. государства-участники обязались:

разрешать отдельным лицам, учреждениям и организациям [...] получать, обладать, воспроизводить и распространять информационные материалы всякого рода,

¹⁵ Комитет ООН по правам человека (КПЧ), Замечание общего порядка №34 (2011 г.), Статья 19: Свобода мнений и их свободное выражение, принятое Комитетом на его 102-й сессии (11-19 июля 2011 г.), UNDoc. CCRP / C / GC / 34, Пункт 39.

¹⁶ Совместная декларация о свободе выражения мнений и «фейковых новостях», дезинформации и пропаганде, принятая Специальным докладчиком ООН по свободе выражения мнений, Представителем Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) по вопросам свободы СМИ, Организацией Специальный докладчик Американских государств (ОАГ) по свободе выражения мнений и Специальный докладчик Африканской комиссии по правам человека и народов (АСНПР) по свободе выражения мнений и доступу к информации, 3 марта 2017 г.

¹⁷ СБСЕ/ОБСЕ, Хельсинки, Итоговый документ 1-го Саммита глав государств и правительств СБСЕ, 1 августа 1975 г.

и

*использовать все возможности, предоставляемые современными средствами связи, включая кабельную и спутниковую, для обеспечения более свободного и более широкого распространения всех форм информации.*¹⁸

В Заключительном документе Копенгагенской встречи 1990 года по человеческому измерению ОБСЕ государства-участники подтвердили, что:

(9.1) — каждый человек имеет право на свободу выражения своего мнения, включая право на общение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных властей и независимо от государственных границ. Осуществление этого права может быть предметом лишь таких ограничений, которые предписаны законом и соответствуют международным стандартам.

и

*(10.1) — уважать право каждого самостоятельно или совместно с другими запрашивать, получать и передавать свободно мнения и информацию о правах человека и основных свободах, включая право распространять и публиковать такие мнения и информацию.*¹⁹

В Документе Московской встречи Конференции по человеческому измерению СБСЕ (завершенной 3 октября 1991 г.) государства-участники далее соглашались с тем, «что независимые средства информации являются важнейшим условием для свободного и открытого общества и ответственных за свои действия государственных систем и играют особую роль в деле охраны прав человека и основных свобод.»²⁰

В 1999 г. в Хартии европейской безопасности государства-участники обязались обеспечивать «беспрепятственный трансграничный и внутригосударственный поток информации».²¹

На встрече в Базеле 4-5 декабря 2014 года Совет министров ОБСЕ подтвердил, что:

[...]свобода информации и доступ к ней способствуют открытости и подотчетности в вопросах государственной политики и закупок, и позволяют гражданскому обществу, включая средства массовой информации, вносить вклад в предупреждение коррупции, финансирования терроризма, отмывания денег и

¹⁸ [Заключительный документ третьей встречи по дальнейшим шагам](#), Вена, 19 января 1989 г., пп. 34-35.

¹⁹ СБСЕ / ОБСЕ, [Документ Копенгагенской встречи Конференции по человеческому измерению СБСЕ](#), 29 июня 1990 г.,

²⁰ СБСЕ / ОБСЕ, Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, Москва, 3 октября 1991 г., п.26.

²¹ Хартия европейской безопасности, Стамбул 1999 г., п.26.

связанных с ними предикатных преступлений и борьбу с ними.²²

В декабре 2018 года в Милане Совет министров ОБСЕ призвал государства-участники:

В полном объеме выполнять все принятые в ОБСЕ обязательства и их международные обязательства, касающиеся свободы выражения мнений и свободы средств массовой информации, в том числе путем уважения, поощрения и защиты свободы искать, получать и распространять информацию независимо от государственных границ.

и

[b] Привести свои законы, политику и практику, касающиеся свободы средств массовой информации, в полное соответствие с их международно-правовыми и иными международными обязательствами, заново рассмотрев их и, где это необходимо, отменив или внося в них поправки, с тем чтобы они не ограничивали способность журналистов осуществлять свою работу независимо и без ненадлежащего вмешательства;²³

В. Анализ

1. Общие соображения

Законопроект представляет собой попытку регулирования в конвергентной медиасреде. Традиционно различные секторы медиарынка подвергались дифференцированному регулированию, при этом вещание являлось наиболее регулируемой сферой из-за ограниченной доступности частот и максимального воздействия, которое оно по-прежнему оказывает на аудиторию.²⁴ Напротив, печатные СМИ пользовались минимальным вмешательством со стороны государства и обычно создавали органы саморегулирования для разрешения возможных споров, чтобы избежать дорогостоящих и длительных судебных разбирательств. Оптимальные рамки возможного регулирования онлайн-контента все чаще обсуждаются регулирующими органами на разных континентах, и окончательное соглашение по этому вопросу еще не достигнуто. Контент, доступный в Интернете, в принципе, регулируется тем же режимом прав человека, что и в традиционных СМИ — как печатные материалы и выступления.²⁵

²² Заключительный документ двадцать первой встречи Совета министров, Базель, 4-5 декабря 2014 г., стр.31.

²³ [ОБСЕ: Заключительный документ двадцать пятой встречи Совета министров](#), Милан, 6-7 декабря 2018 г.

²⁴ «Международная ассоциация защитников животных против Соединенного Королевства», решение № 48876/08 (ЕСПЧ, 22 апреля 2013 г.), п. 119.

²⁵ См. Совет ООН по правам человека, Резолюция 20/8 2012 г. О поощрении, защите и соблюдении прав человека в Интернете, А / HRC / RES / 20/8, 16 июля 2012 г., п. 1 «те же права, которыми обладают люди офлайн, также должны быть защищены онлайн, в частности свобода выражения мнения, что применимо независимо от государственных границ и в отношении любых средств

Таким образом, все формы аудиовизуальных, а также электронных и интернет-средств выражения защищены.²⁶ Любые будущие нормативные акты, отвечающие требованиям современных медийных реалий, должны постоянно гарантировать свободу выражения мнений и защищать ее на максимально возможном уровне с минимальными допустимыми ограничениями. Такие ограничения должны быть строго необходимыми и иметь узкое определение.

Законопроект направлен на создание определенных всеобъемлющих регулирующих рамок, которые будут применяться ко всем типам средств массовой информации, от вещания до онлайн-изданий. В частности, Статья 2 определяет сферу действия Законопроекта. Однако формулировка этого положения расплывчата, без каких-либо других указаний на связывающие факторы, кроме простой доступности на территории Узбекистана иностранных СМИ.

Кроме того, в Законопроекте следует указать, что он направлен на регулирование только профессиональных СМИ, тем самым исключая из сферы его действия непрофессиональные публикации, личные блоги, страницы в социальных сетях и так далее. Это может быть выведено из явных требований Статьи 4, таких как обязательная регистрация и регулярное распространение, что кажется очевидно неприменимым к непрофессиональным СМИ, а также из того обстоятельства, что редакция в той же статье определяется как предоставляющая платные услуги. Явное ограничение сферы действия закона профессиональными организациями поможет обеспечить более эффективные гарантии свободы выражения мнений пользователей Интернета и обеспечить, что Законопроект не налагает на них неоправданных ограничений в соответствии с общим принципом, согласно которому основные права применяются в равной степени оффлайн и онлайн в соответствии с Рекомендацией Совета Европы о свободе в Интернете.²⁷ Резолюции КПЧ ООН от 2012 и 2016 годов о поощрении, защите и соблюдении прав человека в Интернете подтверждают, что «те же права [...] оффлайн также должны быть защищены в Интернете, в частности, свобода выражения мнений» и призывают к «принятию национальной государственной политики в отношении Интернета, направленной на всеобщий доступ и соблюдение прав человека».²⁸

массовой информации по выбору».

²⁶ Комитет ООН по правам человека (КПЧ), [Замечание общего порядка №34 по Статье 19: свобода мнений и их свободное выражение](#), 12 сентября 2011 г., п. 12.

²⁷ Комитет министров Совета Европы, «Рекомендация CM/Res (2016) 5 О свободе в Интернете», принятая 13 апреля 2016 г. Европейский суд по правам человека также признал, что «Интернет может приносить важные преимущества при осуществлении Свобода самовыражения». «Delfi AS против Эстонии» [GC], № 64569/09, ЕСПЧ 2015, Пункт 110.

²⁸ См. Совместные декларации ООН, ОБСЕ и Организации американских государств (ОАГ) по вопросам свободы слова и Интернета (2011 г.); Универсальность и право на свободу выражения мнений (2014 г.); Свобода выражения мнения и «фейковые новости», дезинформация и пропаганда (2017 г.); Независимость и разнообразие СМИ в эпоху цифровых технологий (2018 г.); Вызовы свободе выражения мнений в следующем десятилетии (2019 г.), Свобода выражения мнений и выборы в эпоху цифровых технологий (2020 г.) и Совместную декларацию о политиках и государственных должностных лицах и свободе выражения мнений (2021 г.). См. Также новейшую публикацию БДИПЧ

Введение более четких критериев для определения сферы действия закона и исключения отдельных блогеров, пользователей социальных сетей и других более мелких организаций кажется тем более важным в свете положения Статьи 7, которая просто определяет интернет-СМИ («СМИ, представленные как веб-сайты») следующим образом: *информационный ресурс в сети Интернет, содержащий документы и сведения в электронной форме, прошедшие редакционно-издательскую обработку, предназначенные для распространения в неизменном виде, объекты авторских и смежных прав, а также теле-, радио-, кинохроникальной программы*. Было бы полезно дать подробное определение, которое адекватно учитывает состояние медиаиндустрии сегодня, которая более разнообразна, чем когда-либо, и характеризуется наличием новых участников разных размеров и (бизнес) моделей.

Полезное руководство в этом отношении исходит из Рекомендации Совета Европы о новом понятии СМИ,²⁹ в которой представлены индикаторы для отражения разнообразной реальности современной медиаиндустрии и разработки нормативной базы с различными уровнями обязанностей и ответственности, пропорциональными размеру и влиянию различных средств.

Статья 3 Законопроекта предусматривает преобладание международных соглашений Республики Узбекистан над национальным законодательством, что является позитивной декларацией, подтверждающей признание Узбекистаном международных обязательств в области прав человека, в том числе в области свободы слова и свободы СМИ. Однако необходимо, чтобы правовые положения, такие как Статья 3, правильно понимались и применялись на практике административными органами и судебной властью, чтобы их влияние было реальным, а не декларативным. Однако есть определенная нечеткость, присущая формулировке Статьи 3, которая начинается с утверждения, что «законодательство о средствах массовой информации состоит из настоящего Закона и иных законодательных актов». Рекомендуется указать или сделать перекрестную ссылку на законодательство, которое будет применяться к СМИ, чтобы облегчить применение Законопроекта после его принятия.

Также положительно то, что Законопроект определяет и запрещает цензуру, запрещает монополизацию СМИ и вводит некоторые гарантии свободы СМИ и журналистики (в Главе 2 и в Главе 5). Однако ряд оговорок в отношении этих гарантий вызывает законные опасения, которые будут подробно обсуждаться в соответствующих подразделах настоящего анализа.

В Статье 44 Законопроекта продвигается гендерное равенство как внутри СМИ, так и в материалах СМИ, что в принципе приветствуется. Тем не менее, рекомендуется продвигать вопросы равенства внутри медиакомпаний и в более широком освещении СМИ, например, посредством кампаний по повышению осведомленности или тренингов, чтобы материалы СМИ должным образом отражали и способствовали социальному разнообразию и взаимопониманию. Также стоит подчеркнуть, что Республика Узбекистан также является членом Международного союза электросвязи ООН (МСЭ). В свете недавней Резолюции 70 МСЭ 2018 года [Учет гендерных аспектов в](#)

по теме: <https://www.osce.org/files/f/documents/4/1/500581.pdf>

²⁹ 29-й Комитет министров Совета Европы, «Рекомендация CM/Rec (2011) 7 о новом понятии СМИ», принятая 21 сентября 2011 г.

деятельности МСЭ и содействие обеспечению гендерного равенства и расширению прав и возможностей женщин³⁰, Государствам-членам МСЭ было предложено принять ряд мер по учету гендерной проблематики и продвижению гендерного равенства в областях электросвязи и ИКТ. Хотя следует проявлять осторожность при регулировании содержания средств массовой информации и в принципе следует воздерживаться от обширных положений в этом отношении, поощрение средств массовой информации к продвижению гендерного равенства является приветствуемым шагом. Однако, что касается Статьи 44, Часть 4, с точки зрения свободы выражения мнения проблематично прямо запрещать определенные высказывания, без четкого указания конкретного вида дискриминационного освещения в СМИ. Такие положения должны быть сформулированы точно, чтобы избежать произвольного применения закона, которое потенциально может привести к неоправданному ограничению права на свободу выражения мнения, дифференцированному обращению или преследованию оппозиционных СМИ.

Законопроект справедливо освобождает СМИ и журналистов от ответственности в случаях публикации сообщений, взятых из официальных источников, публикации прямой прямой речи или записи прямой речи (Часть 4 Статьи 47).

В Статье 48 подробно описывается, какие действия могут представлять собой нарушение свободы СМИ, что является похвальным подходом. Однако в этой статье не упоминаются какие-либо положения административного и/или уголовного законодательства, которые могли бы устанавливать особые режимы ответственности за нарушение свободы СМИ, такие как «воспрепятствование деятельности СМИ со стороны должностных лиц», «неправомерное вмешательство», «незаконная ликвидация или приостановление действия» и т.д. Если таких положений нет (а это, судя по всему, так), их следует ввести, а законодательство привести в соответствие с этими изменениями.

Статья 48 начинается с утверждения, что «Следующие случаи могут рассматриваться в качестве нарушения свободы средств массовой информации», а затем перечисляются типы возможных нарушений, такие как «воспрепятствование должностными лицами государственных органов и организаций деятельности средств массовой информации», «незаконное вмешательство», «незаконная ликвидация или приостановление деятельности» и т.д. Это, по-видимому, подразумевает право государства квалифицировать или не квалифицировать эти действия как нарушения, что является проблематичным. Поэтому предлагается заменить «могут рассматриваться» на «рассматриваются», так как эти типы нарушений свободы СМИ требуют соответствующего и эффективного устранения путем административных и уголовных санкций.

Интересно, что закон пытается регулировать использование дронов в СМИ в Статье 34, хотя этот вопрос, возможно, мог бы быть более эффективно отражен в законах, защищающих конфиденциальность и личные данные, и/или правилах воздушного движения.

³⁰ См. <https://www.itu.int/en/ITU-D/Digital-Inclusion/Documents/Resolutions/RESOLUTION%2070%20%28REV.%20DUBAI%2C%202018%29.pdf>

В целом, прежде всего, важно понять, координацию и гармонизацию этого Законопроекта с любыми дополнительными существующими или предполагаемыми нормативными актами в области вещания, особенно с учетом многих проблем, связанных с переходом на цифровое вещание, таких как риски монополизации сектора и/или подрыв устойчивости местных вещателей, техническая доступность для различных социальных групп и т.д. ПССМИ ОБСЕ разработал подробное *Руководство по переходу на цифровое вещание*³¹, которое дает советы о том, как обезопасить цифровизацию от потенциальной монополизации вещательного сектора и произвольного государственного регулирования, и чтобы в конечном итоге медиа-аудитории получали более, а не менее, разнообразную информацию. Следует избегать любых потенциальных конфликтов между этим Законом и любым другим законодательством, регулирующим вещание, включая, в частности, Закон «О телевидении и радиовещании» и правительственные постановления, касающиеся перехода на цифровое вещание.

В разделе определений Статьи 4 Закона недостоверная информация определяется как информация, новости и/или материалы, которые не были проверены средствами массовой информации. Это технически неверно, так как непроверенная информация может быть правдой и наоборот. Хотя средства массовой информации могут выполнять все необходимые проверки, все же существует некоторая вероятность того, что тщательно проверенная информация окажется ложной или лишь частично верной в будущем. Если не изменить эту «презумпцию ложности» непроверенной информации, это может привести к неожиданным юридическим последствиям на этапе внедрения.

В Главе 6 Законопроекта, посвященной международному сотрудничеству в сфере СМИ, Ст. 45 (Часть 2) запрещает иностранным государствам, иностранным правительственным и неправительственным организациям, иностранным гражданам напрямую и безвозмездно поддерживать развитие СМИ в Узбекистане. Это чрезмерно широкое положение вызывает серьезные опасения, поскольку оно фактически запрещает любую международную донорскую поддержку, спонсорство и рекламу в узбекских СМИ, в том числе, например, посредством профессионального обучения. В этой связи стоит упомянуть следующие два соображения. Во-первых, средства массовой информации, которым удается получить финансирование от международных доноров, обычно должны быть обязаны следовать высоким профессиональным стандартам журналистики и соблюдать независимость своей редакционной политики. Во-вторых, на глобальном уровне многие СМИ прилагают все усилия, чтобы монетизировать свой контент и достичь необходимого уровня финансовой устойчивости в контексте массового нарушения традиционных бизнес-моделей СМИ. Принимая во внимание эти соображения, полный запрет иностранного финансирования СМИ может привести к меньшему плюрализму СМИ, меньшему разнообразию контента и меньшему выбору качественных медиа для местной аудитории. Поэтому настоятельно рекомендуется пересмотреть общий запрет на иностранную поддержку развития СМИ.

С другой стороны, хотя намерение предоставить финансирование средствам массовой информации заслуживает похвалы, Статья 14 о государственной поддержке средств

³¹ [Руководство по переходу на цифровое вещание](#), Офис представителя по вопросам свободы СМИ, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), 2010 г.

массовой информации не определяет каких-либо объективных критериев отбора или требований в отношении качества и профессионализма средств массовой информации, которые будут получать такую поддержку средств массовой информации. Как правило, это положение, даже если оно содержит некоторые декларативные гарантии независимости СМИ, должно дополнительно включать четкие принципы, которыми можно руководствоваться при распределении средств, чтобы государственные органы не выделяли финансирование политически ориентированным образом. Это также может включать положения о независимом агентстве, которому может быть поручено такое распределение, или предоставление рекомендаций по распределению. Например, в этот процесс могут быть вовлечены органы саморегулирования СМИ.

Кроме того, следует отметить следующие отдельные моменты в отношении Законопроекта, вызывающие озабоченность.

2. Регулятор СМИ: статус и независимость

Статья 5 Законопроекта уполномочивает Агентство информации и массовых коммуникаций при Администрации Президента Республики Узбекистан (далее — Агентство) быть главным уполномоченным государственным органом в сфере СМИ и выполнять функции де-факто регулятора и судьи СМИ. Согласно Статье 20 Законопроекта правила регистрации СМИ разрабатываются Кабинетом Министров Республики Узбекистан.

Таким образом, существует как минимум два государственных учреждения, участвующих в регулировании СМИ согласно Законопроекту, ни один из которых не удовлетворяет необходимым критериям независимости регулятора СМИ, как предписано признанными международными стандартами свободы СМИ.³² Перечень официальных полномочий Агентства в Статье 5 не является исчерпывающим, что делает его статус и компетенцию еще более произвольными. В этом отношении важно подчеркнуть, что «все государственные органы, которые осуществляют официальные регулирующие полномочия в отношении средств массовой информации, должны быть защищены от вмешательства, особенно политического или экономического характера, в том числе путем прозрачного процесса назначения членов, позволяющего участие общественности и не подконтрольного какой-либо конкретной политической партии»³³ и, более конкретно, «административные меры, которые напрямую ограничивают свободу выражения мнения, включая системы регулирования СМИ, всегда должны

³² См. Комитет ООН по правам человека (КПЧ), Замечание общего порядка №34 о Статье 19: Свобода мнений и их выражения, 12 сентября 2011 г. См. Также для сравнения Совет Европы, [Рекомендацию Rec \(2000\) 23 Комитета министров государствам-членам о независимости и функциях регулирующих органов в секторе вещания](#). (Принята Комитетом министров 20 декабря 2000 г. на 735-м заседании заместителей министров).

³³ Совместная декларация Специального докладчика ООН по вопросам свободы мнений и их выражения, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ и Специального докладчика ОАГ по вопросам свободы выражения мнений, 18 декабря 2003 г.

применяться независимым органом».³⁴

Директор Агентства назначается непосредственно Президентом, а заместители назначаются Администрацией Президента по согласованию с Президентом. Правовая база не обеспечивает независимость Агентства, что противоречит передовой международной практике.³⁵

В этом отношении важно подчеркнуть, что «административные меры, которые напрямую ограничивают свободу выражения мнения, включая системы регулирования для СМИ, всегда должны применяться независимым органом».³⁶

Положение также включает аспекты, которые могут быть неуместными. Например, оно предусматривает, что Агентство проводит тренинги для сотрудников СМИ, которые могут проводиться отраслевой организацией. Кроме того, оно предусматривает, что Агентство «оказывает методологическую и консультативную помощь субъектам СМИ по вопросам, связанным с организацией их деятельности». В отсутствие конкретных критериев и точных формулировок это потенциально может допустить прямое вмешательство государственного органа в деятельность медийных компаний и их свободу организовывать и определять свое собственное поведение и рабочий распорядок.

Любой законный орган регулирования СМИ должен обладать политической, функциональной, управленческой и финансовой независимостью от Правительства, а также от политических, коммерческих и других интересов. Регулирующие полномочия таких регулирующих органов должны быть четко и исчерпывающе определены, чтобы все субъекты СМИ могли безопасно и уверенно прогнозировать возможные

³⁴ Специальный докладчик Организации Объединенных Наций (ООН) по вопросам свободы мнений и их выражения, Представитель Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) по вопросам свободы СМИ, Специальный докладчик Организации американских государств (ОАГ) по вопросам свободы выражения мнений и Специальный докладчик Африканской комиссии по правам человека и народов (АЧПР) по вопросам свободы выражения мнений и доступа к информации, «[Совместная декларация о свободе выражения мнений и мерах реагирования в конфликтных ситуациях](#)», 4 мая 2015 г., Пункт 4 (а), Примечание 9.

³⁵ См. Параграф 2.а.iii Совместной декларации «О политиках, государственных должностных лицах и свободе выражения мнений» СДСМИ ООН и ППСМИ ОБСЕ рекомендует государствам «обеспечить, чтобы все органы, обладающие регулирующими полномочиями в отношении СМИ, и все государственные органы, способствующие свободе выражения мнения, были независимы от политиков, государственных должностных лиц и коммерческих игроков, подотчетны общественности и действовали прозрачно».

³⁶ Специальный докладчик Организации Объединенных Наций (ООН) по вопросам свободы мнений и их выражения, Представитель Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) по вопросам свободы СМИ, Специальный докладчик Организации американских государств (ОАГ) по вопросам свободы выражения мнений и Специальный докладчик Африканской комиссии по правам человека и народов (АЧПР) по вопросам свободы выражения мнений и доступа к информации, «Совместная декларация о свободе выражения мнений и мерах реагирования в конфликтных ситуациях», 4 мая 2015 г., Пункт 4 (а), Примечание 9.

последствия своего поведения. Настоятельно рекомендуется внести поправки в Статью 5 Законопроекта в соответствии с этими стандартами. Такой независимый орган должен иметь четкие полномочия по надзору за соблюдением СМИ юридических обязательств в соответствии с критериями прозрачности, независимости и публичной подотчетности. Система назначения членов этого органа должна обеспечивать разнообразие представительства и предотвращать политическую зависимость и конфликт интересов.

3. Ограничение содержания

Необходимо подчеркнуть, что перечень законных целей, оправдывающих ограничения свободы выражения мнения, представленный в Статье 19 МПГПП, является исчерпывающим и гласит, что свобода выражения мнений может быть ограничена, если это необходимо для уважения прав или репутации других лиц или для защиты национальной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Законопроект предусматривает довольно обширный спектр ограничений по содержанию, что не соответствует требованиям Статьи 19 МПГПП. Некоторые из них весьма проблематичны с точки зрения свободы слова. В первую очередь это касается ограничений на основании понятий, сформулированных крайне расплывчато и чрезмерно широко, таких как: распространение идей религиозного экстремизма или «фанатизма», информация, угрожающая «устойчивому функционированию государства», распространение персональных данных в «корыстных или иных низменных целях», либо в целях унижения чести и достоинства, позора, оскорбления (Статьи 13 и 20 Законопроекта). Также существуют запреты на нецензурную лексику и оскорбления и требования, чтобы СМИ использовали «научные правила и нормы языка» в своих публикациях (Статья 8, Части 2 и 4). Кроме того, Статья 13 содержит положения о диффамации, запрещает разглашение государственной тайны или «иной охраняемой законом тайны» и, наконец, ограничивает распространение недостоверной или ложной информации.

Эти ограничения вызывают опасения по поводу свободы выражения мнения по нескольким причинам. Прежде всего, общая цель демократических законов о СМИ должна заключаться в установлении надлежащих гарантий свободы СМИ и гарантий против возможных нарушений этой свободы государством и/или частными лицами. Законные ограничения свободы слова обычно не должны быть нацелены на средства массовой информации определенным образом, а должны иметь общий характер: например, запрет пропаганды войны, как того требует Статья 20 МПГПП, касается не только средств массовой информации, но и любого физического или юридического лица. То же самое можно сказать и о диффамации, которая обычно является частью гражданских кодексов, в то время как криминализация диффамации широко критикуется международными организациями.

Например, согласно Замечанию общего порядка 34 Комитета ООН по правам человека: *“Необходимо тщательно подходить к разработке законов, касающихся клеветы,*

обеспечивать их соответствие положениям пункта 3, а также не допускать, чтобы они на практике использовались для ограничения права на свободное выражение мнений. Во все такие законы, в частности уголовные законы, касающиеся клеветы, следует включить такие формы защиты, которые отвечают интересам правдивости, и они не должны применяться по отношению к таким формам выражения мнений, которые по своей природе не могут быть проверены. По крайней мере, в отношении комментариев, затрагивающих интересы общественных деятелей, следует стремиться не допускать установления наказаний за высказывания, которые стали достоянием общественности по ошибке и без злого умысла, или их перевода в разряд незаконных. В любом случае наличие общественного интереса к объекту критики следует рассматривать в качестве элемента защиты [...] Там, где это необходимо, государствам-участникам следует вводить умеренные ограничения на требование, в соответствии с которым защита обязана возместить расходы стороны, выигравшей дело. Государствам-участникам следует рассмотреть возможность исключения клеветы из разряда преступлений, но в любом случае уголовное законодательство должно применяться лишь в связи с наиболее серьезными случаями, а лишение свободы ни при каких условиях не должно считаться адекватной мерой наказания...»³⁷

Ограничения, сформулированные в расплывчатых и чрезмерно широких терминах, таких как «экстремизм» или «фанатизм», не будут соответствовать требованию «законности», прописанному в МПГПП, поскольку законы должны быть сформулированы с достаточной точностью и предсказуемостью и должны рассматриваться как «необходимые в демократическом обществе».³⁸

Следует также отметить, что на международном уровне нет консенсуса в отношении нормативного определения «экстремизма», «насильственного экстремизма» или «фундаментализма».³⁹ ОБСЕ/БДИПЧ, Венецианская комиссия Совета Европы и другие международные организации выразили озабоченность по поводу «экстремизма»/«насильственного экстремизма» и «фундаментализма» как юридических понятий, а также расплывчатого и неточного характера таких терминов,

³⁷ Комитет ООН по правам человека (КПЧ), [Замечание общего порядка №34 \(2011 г.\), Статья 19: Свобода мнений и их свободное выражение](#), принятое Комитетом на его 102-й сессии (11-19 июля 2011 г.), UNDoc. CCPR/C/GC/34, Пункт 47. См. Также Резолюцию 1577 (2007) Парламентской ассамблеи Совета Европы от 4 октября 2007 года о декриминализации диффамации.

³⁸ Комитет ООН по правам человека (КПЧ), [Замечание общего порядка № 34 \(2011 г.\), Статья 19: Свобода мнений и их свободное выражение](#), принятое Комитетом на его 102-й сессии (11-19 июля 2011 г.), UNDoc. CCPR/C/GC/34, Пункт 46.

³⁹ См., Например, Специальный докладчик ООН по вопросам поощрения и защиты прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом (далее «Специальный докладчик ООН по борьбе с терроризмом и правам человека»), [Тематический доклад 2015 г.](#), A/HRC/31/65, 22 февраля 2016, пп. 11 и 21, в котором отмечается, что «[d] несмотря на многочисленные инициативы по предотвращению или противодействию насильственному экстремизму, не существует общепринятого определения насильственного экстремизма, который остается «неуловимым понятием».

особенно в контексте уголовного законодательства.⁴⁰ Расплывчатость таких терминов может позволить государствам принимать крайне интрузивные, непропорциональные и дискриминационные меры⁴¹ как демонстрируют выводы международных механизмов мониторинга прав человека, которые указывают на постоянные проблемы, в частности, с обвинениями в так называемом «экстремизме» и последствиями для прав на свободу религии или убеждений, выражения мнений, ассоциации и мирных собраний, а также случаи незаконных арестов, задержаний, пыток и других видов жестокого обращения в Республике Узбекистан.⁴²

Несколько международных органов рекомендовали воздерживаться от принятия правовых или иных мер, которые основаны на таких понятиях, как «экстремизм» или «религиозный экстремизм», или ссылаются на них, учитывая расплывчатость этих терминов и возможность их неправомерного использования в чрезмерно

⁴⁰ Совместное заключение БДИПЧ и Венецианской комиссии по законопроекту «О свободе совести и религиозных организациях», 12 октября 2020 г. (https://www.legislationline.org/download/id/8812/file/387_FORB_UZB_12Oct2020_en.pdf); См. Также, Специальный докладчик ООН по борьбе с терроризмом и правами человека, Доклад 2020 г. о воздействии на права человека политики и практики, направленных на предотвращение и противодействие насильственному экстремизму, 21 февраля 2020 г., A/HRC/43/46, пп. 12-14; Специальный докладчик ООН в области культурных прав, 16 января 2017 г., A/HRC/34/56, Пункты 10–11; и Специальный докладчик ООН по вопросам свободы религии или убеждений, [Отчет о миссии в Узбекистан](#) за 2018 г., A/HRC/37/49 / Add.2, 22 февраля 2018 г., п. 51, где подчеркивается, что «использование в качестве уголовно-правовых категорий расплывчатых терминов, таких как «экстремизм» и «фундаментализм», несовместимо с принципом правовой определенности, а также несовместимо с упомянутыми основными правами». См. Также страницы 31-32 и 35 (Руководство ОБСЕ/БДИПЧ по вопросам свободы религии или убеждений и безопасности от 2019 г.), где говорится, что ««экстремизм» — это «неточный термин без общепринятого определения, что оставляет его открытым для слишком широкого и расплывчатого толкования и создает возможности для произвольного применения закона»; ОБСЕ/БДИПЧ, [Заключение по Закону о противодействии экстремистской деятельности Республики Молдова](#) (30 декабря 2019 г.), пп. 13-16; ОБСЕ/БДИПЧ, [Комментарии к Закону о противодействии «экстремизму» Республики Узбекистан](#) (22 ноября 2019 г.), пункты 12–16; ОБСЕ/БДИПЧ, [Предварительное заключение по проекту поправок к Законодательной базе «О противодействии экстремизму и терроризму» в Республике Казахстан](#) (6 октября 2016 г.), Параграфы 21-24; Венецианская комиссия, [Заключение по Федеральному закону о противодействии экстремистской деятельности Российской Федерации](#), CDL-AD (2012) 016-e, 15-16 июня 2012 г., п. 30. См. также ОБСЕ/БДИПЧ, [Руководящие принципы защиты правозащитников](#). (2014), Пункты 100, 205 и 213; ОБСЕ/БДИПЧ, [Руководство по противодействию угрозам и вызовам «иностранных боевиков-террористов» в рамках прав человека](#), сентябрь 2018 г., Параграфы 21 и 31; и ОБСЕ, [Предотвращение терроризма и противодействие насильственному экстремизму и радикализации, ведущим к терроризму: подход к правоохранительной деятельности на уровне сообществ](#) (2014 г.), Подраздел 2.3.1.

⁴¹ См. также [Доклад Специального докладчика ООН по борьбе с терроризмом и правам человека для Комиссии ООН по правам человека](#), UN Doc. A/HRC/40/52, 1 марта 2019 г., п. 19.

⁴² См. ССРР, [Заключительные замечания по пятому периодическому отчету Узбекистана](#), 1 мая 2020 г., ССРР/С/УЗВ/СО/5, пп. 20-21 и 42; Специальный докладчик ООН по вопросам свободы религии или убеждений, [Отчет о миссии в Узбекистан](#) в 2018 г., A/HRC/37/49/Add.2, 22 февраля 2018 г., пп. 98 и 101; и Генеральная Ассамблея ООН, [Отчет Рабочей группы по универсальному периодическому обзору Узбекистана](#), A / HRC / 39/7 (9 июля 2018 г.).

дискреционных или дискриминационных целях.⁴³

Как указывалось ранее в этом анализе, свобода выражения включает шокирующие и/или оскорбительные высказывания, поэтому государственные органы не должны навязывать «вежливость» в национальных СМИ. Профессиональная этика должна скорее регулироваться саморегулированием СМИ и/или специальными кодексами поведения, принятыми вещательными компаниями. Отсутствие ясности в этих положениях оставляет чрезмерный простор для административного усмотрения, и соответствующие части Законопроекта, таким образом, не соответствуют ключевым принципам верховенства права, включая правовую определенность.

Наконец, информация не может быть ограничена только на основании ее ложности, поскольку сама по себе ложная природа не является законной целью, оправдывающей введение ограничений: эта позиция была подтверждена специальными докладчиками по вопросу о свободе выражения мнений и свободе средств массовой информации в совместном заявлении по дезинформации.⁴⁴

Поэтому рекомендуется отменить или значительно изменить Статью 13 и соответствующие части Статей 8 и 20 и избегать наложения необоснованных и чрезмерных ограничений на содержание СМИ. Дополнительные сведения об ограничениях содержания, предусмотренных в Законопроекте, содержатся в Приложении к настоящему правовому анализу.

4. Регистрация, приостановка и прекращение деятельности СМИ

Глава 3 Законопроекта регулирует регистрацию СМИ, приостановление регистрации, прекращение и взаимодействие учредителя (учредителей) СМИ и редакции/главного редактора.

Положительным моментом является то, что регистрация СМИ описывается как относительно простая процедура отправки запроса (уведомления) о регистрации в уполномоченный государственный орган, а именно в Агентство при Администрации Президента (Статья 20). Также полезной правовой гарантией является то, что приостановление или прекращение деятельности средства массовой информации

⁴³ См., например, страницы 31-32 и 35 (Руководство ОБСЕ/БДИПЧ по вопросам политики в области свободы религии или убеждений и безопасности, 2019 г.); и Специальный докладчик ООН по борьбе с терроризмом и правами человека, [Доклад 2020 г. о воздействии на права человека политики и практики, направленных на предотвращение и противодействие насильственному экстремизму](#), 21 февраля 2020 г., A / HRC / 43/46, п. 52 (б).

⁴⁴ [Совместная декларация о свободе выражения мнений и «фейковых новостях», дезинформации и пропаганде](#), принятая Специальным докладчиком ООН по свободе выражения мнений, Представителем Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) по вопросам свободы СМИ, Организацией Специальный докладчик Американских государств (ОАГ) по свободе выражения мнений и Специальным докладчиком Африканской комиссии по правам человека и народов (ACHPR) по свободе выражения мнений и доступу к информации, 3 марта 2017 г.

требует соответствующего решения суда (если только данное средство массовой информации не добровольно закрыто его учредителем (учредителями)) (Статья 22). Однако в Статьях 15 и 20 и в Статье 22 есть проблемные положения, которые требуют более детального рассмотрения.

Во-первых, Статья 20 гласит, что конкретный порядок регистрации СМИ «путем уведомления» определяется Кабинетом министров. Важно, чтобы это дополнительное постановление Правительства не чрезмерно усложняло процедуру в том виде, как она в настоящее время описана в Законопроекте, и не создавало ненужных препятствий для регистрации СМИ. Хотя вещатели обычно проходят определенную процедуру лицензирования для получения доступа к частотам (при соблюдении процедурных механизмов и гарантий), регистрация прессы в принципе должна быть простой и добровольной. В связи с этим возникает вопрос, является ли требование об уплате регистрационного сбора всеми СМИ (Статья 20, Часть 3) достаточно обоснованным, тем более что точный размер регистрационного сбора остается неясным и может оказаться чрезмерным.

Во-вторых, СМИ может быть отказано в государственной регистрации, если в его названии содержатся, в том числе, аморальные, оскорбительные, насмешливые высказывания, религиозный экстремизм или фанатизм. В то время как определенные опасения по поводу возможности средств массовой информации поощрять дискриминацию и разжигать ненависть или насилие могут быть законными и понятными, вышеупомянутые характеристики являются слишком широкими, и их довольно трудно определить, и они допускают широкую интерпретацию. Все эти термины не определены ни в международном праве, ни в Законопроекте, и их использование в предлагаемом законодательстве Агентством или любым другим ответственным органом может в конечном итоге привести к злоупотреблениям и произвольному отказу в регистрации.

Статья 15 Законопроекта гласит, что средства массовой информации не могут создаваться «запрещенными организациями»: это крайне открытое положение, и его применение может легко привести к необоснованному вмешательству в свободу СМИ. Было бы полезно четко перечислить, какие организации не могут создавать средства массовой информации, или включить ссылку на конкретные правовые акты, позволяющие ответственным лицам, принимающим решения, идентифицировать организации, к которым применимо это положение.

Что касается прекращения действия, Статья 22 предусматривает несколько способов ликвидации средства массовой информации посредством судебного иска против его учредителя (учредителей): если юридическое лицо, учредитель средства массовой информации, закрывается; если закон запрещает деятельность учредителя (учредителей) средства массовой информации; или если учредитель, являясь физическим лицом, теряет гражданство Узбекистана или осужден за преступление,

совершенное с использованием средств массовой информации, сетей коммуникации и связи или Интернет-сетей. Это некоторые из предлагаемых оснований для вынесения судом решения о прекращении деятельности СМИ. На практике это делает СМИ уязвимыми для любого внешнего политического или финансового давления, оказываемого на их учредителей. Кроме того, суд может прекратить деятельность средства массовой информации в случае, если его редакция причастна к «злоупотреблению свободой», что, предположительно, относится к неоднократным нарушениям ограничений на контент, обсуждаемых в соответствующем подразделе выше и предписанных Статьей 13 Закона. Поскольку многие из этих ограничений контента не соответствуют международным стандартам свободы выражения мнения (подробности см. в предыдущем подразделе и приложении), прекращение деятельности средства массовой информации на этих основаниях не будет рассматриваться как законное в соответствии с международными стандартами в области прав человека, так как оно не удовлетворяет требованиям тройной проверки.

В частности, согласно проекту Статьи 22, суд может принять решение о приостановлении или прекращении деятельности средства массовой информации, «если оно не выпускается более шести месяцев». Это положение является чрезмерно ограничительным, и неясно, какой законной цели оно служит. Хотя понятно, что должен быть какой-то способ отменить регистрацию СМИ, которые существуют только на бумаге или которые не функционируют в течение длительного периода времени, принуждение медиакомпаний прекратить деятельность только после шести месяцев бездействия, особенно в нынешних глобальных условиях финансовых сложностей печатной прессы, не оправдано. Кроме того, это положение также несовместимо со Статьей 4 Законопроекта, определяющей СМИ как периодическое издание, выпускаемое «не реже одного раза в год», что не исключает журналы, которые издаются только два раза в год. Как минимум, период бездействия, который может привести к приостановке или прекращению действия, должен быть значительно увеличен.

Что касается второго основания для приостановления или прекращения деятельности, а именно, в случае, например, неоднократного злоупотребления свободой со стороны редакции, или участия учредителя СМИ в деятельности, запрещенной законом, судя по всему, присутствует инверсия обязанностей. Редакция обычно несет ответственность за то, что публикуется в средствах массовой информации, но средства массовой информации не несут ответственности за личное поведение своих редакторов. Аналогичным образом, стоит отметить, что Европейский суд по правам человека подчеркнул, что издатели средств массовой информации разделяют те же обязанности, ответственность, а также полное осуществление прав по Статье 10, что и нанятый ими персонал средств массовой информации, а осуществление свободы выражения мнений издателей не должно подвергаться большему количеству условий, чем обычно ожидается в отношении обычных людей и сотрудников СМИ, и навлекать

более отягчающие последствия (например, прекращение деятельности СМИ).⁴⁵

Еще одним проблемным аспектом этого положения является его бессрочный характер, допускающий приостановление или прекращение действия на «*других основаниях, предусмотренных законом*». Такие широкие положения вряд ли пройдут проверку на законность, как это предусмотрено в Статье 19 п. 3 МПГПП. Проблема с положением в его нынешней формулировке заключается не в его интерпретации, а, скорее, в его по своей сути неопределенной и непредвиденной природе: простая ссылка на неограниченный список других правовых положений (не идентифицированных в настоящее время, что, вероятно, со временем может измениться в любой момент).

Поэтому рекомендуется внести поправки в Статьи 15, 20 и 22, чтобы сделать процедуру регистрации СМИ простой и доступной или добровольной для прессы и онлайн-СМИ, а также исключить из текста Законопроекта основания для произвольного и незаконного прекращения деятельности СМИ.

5. Редакционная независимость и управление

В Главе 3 Законопроекта также делается попытка урегулировать отношения между учредителем (учредителями) и редакцией/главным редактором средства массовой информации. В ней излагаются основные документы, необходимые для создания средства массовой информации: учредительный договор в Статье 17 (это необязательно и требуется только при наличии нескольких учредителей средства массовой информации) и Устав редакции в Статье 18. Также указано «*письменное соглашение между учредителем и редакцией*», описанное в Статье 19. Все три типа соглашений в значительной степени касаются деловых и организационных аспектов работы СМИ. Согласно Статьям 23 и 25 главный редактор назначается и освобождается от должности учредителем. И учредитель, и главный редактор несут ответственность за обеспечение соответствия СМИ требованиям национального законодательства. Обычно рекомендуется, чтобы государство как можно меньше вмешивалось во внутреннюю организацию работы СМИ, в том числе посредством правового регулирования. Применительно к Главе 3, существует риск возложения чрезмерного административного бремени на средства массовой информации и препятствования их свободе организовывать медийную работу и составлять отчетность по своему усмотрению. Таким образом, в Главу 3 можно внести изменения, чтобы свести к минимуму такое вмешательство и избежать наложения ненужных обязательств на средства массовой информации.

Заключительная часть Статьи 25 запрещает иностранным гражданам и лицам без гражданства занимать должности главного редактора в СМИ. Это положение, похоже, не служит какой-либо законной цели, а также является дискриминационным, особенно

⁴⁵ См. для сравнения: «ЕСПЧ, Орбан и другие против Франции», Решение № 20985/05, 15 января 2009 г., п. 47.

когда оно касается лиц без гражданства, которые широко признаны особенно уязвимой категорией и с учетом того факта, что на международном уровне государства поощряются к сокращению безгражданства.⁴⁶ Кроме того, неясно, почему такой запрет был бы необходим в демократическом обществе. Законодателям рекомендуется внести в Законопроект соответствующие поправки и изъять этот запрет.

Аналогичные аргументы можно привести и в отношении запрета лицам, признанным недееспособным или частично недееспособным, исполнять обязанности главных редакторов в Статье 25 Законопроекта. Конвенция о правах инвалидов, международный договор Организации Объединенных Наций по правам человека, направленный на защиту прав и достоинства инвалидов, в Статье 12 четко устанавливает, что лица с умственной или психосоциальной инвалидностью должны обладать правоспособностью и участвовать в политической жизни и общественной жизни наравне с другими, что включает в себя право и возможность голосовать и быть избранным.⁴⁷ Вместо того, чтобы ограничивать правоспособность лиц с ограниченными возможностями, государства должны этого защищать людей с ограниченными возможностями от всех форм эксплуатации, насилия и жестокого обращения и помогать инвалидам реализовать свою правоспособность, предоставляя им доступ к различным типам возможностей поддерживаемого принятия решений. Таким образом, ключевым лицам, принимающим решения в Узбекистане, рекомендуется соответствующим образом пересмотреть соответствующее законодательство.

6. Государственные СМИ и общественные СМИ

В Законопроекте есть ссылки на государственные средства массовой информации или средства массовой информации, учрежденные государством. Например, Статья 20 освобождает государственные СМИ от процедуры регистрации путем уведомления, если они созданы государственным органом для публикации своих официальных сообщений и нормативных актов; Статья 32 обязывает государственные СМИ публиковать официальные сообщения и материалы государственных органов, тем самым ограничивая их редакционную независимость.

В этой связи стоит отметить насущную необходимость системной реформы государственных медиа-структур. В частности, государственные СМИ следует преобразовать/заменить независимой и профессиональной системой общественного вещания,⁴⁸ а государственные СМИ должны быть подготовлены к процессу приватизации при оказании им в этом необходимого содействия. Постоянное существование политически и экономически зависимых государственных СМИ не является ни демократическим, ни финансово эффективным.

⁴⁶ [Конвенция ООН о сокращении безгражданства](#), 1961 г.

⁴⁷ См. <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html>

⁴⁸ Комитет ООН по правам человека (КПЧ), [Замечание общего порядка №34 по Статье 19: свобода мнений и их свободное выражение](#), 12 сентября 2011 г., п. 16.

Общественная вещательная компания должна включать независимое назначение руководства, финансирование из разных источников и четко определенный общественный мандат, а также обеспечивать сбалансированное, справедливое и беспристрастное освещение событий.

Параграф 2.сі совместной декларации «О политиках, государственных должностных лицах и свободе выражения мнений» Специального докладчика ООН по вопросам свободы мнений и их выражения (СДСМ) и Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ (ПССМИ) рекомендует государствам *«обеспечить наличие независимых, адекватно финансируемых общественных вещателей»*.

Следует всерьез рассмотреть возможность проведения всеобъемлющей реформы в этой области.

7. Доступ к информации

Право искать, получать и распространять информацию является частью права на свободу выражения мнений и имеет основополагающее значение для участия людей в государственных делах и обеспечения прозрачности правительства. Это право прямо защищено Статьей 19 МПГПП.

В Замечании общего порядка №34 Комитета ООН по правам человека далее говорится, что для реализации этого права государства-участники должны ввести в действие необходимые процедуры посредством законодательства о свободе информации.⁴⁹

Специальный докладчик ООН по вопросам поощрения и защиты права на свободу мнений и их свободное выражение подтвердил, что правительства должны принять необходимые законодательные и административные меры для улучшения доступа к публичной информации для всех. Любая политика доступа к информации должна иметь определенные законодательные и процедурные характеристики, включая соблюдение принципа максимального раскрытия информации, презумпцию публичного характера встреч и ключевых документов, широкие определения типа доступной информации, разумные сборы и временные ограничения, независимую проверку отказов в раскрытии информации и санкции за несоблюдение.⁵⁰

Законодательство, регулирующее доступ к информации, должно позволять своевременную обработку запросов на информацию. Кроме того, властям следует указать причины любого отказа в предоставлении доступа к информации, при этом должны быть приняты меры для обжалования отказов в предоставлении доступа к информации, а также в случаях отказа от ответа на запросы.⁵¹

Таким образом, доступ к информации должен предоставляться простым, быстрым,

⁴⁹ Комитет ООН по правам человека (КПЧ), Замечание общего порядка №34 по Статье 19: свобода мнений и их свободное выражение, ССРР/С/ГС/34, 21 июля 2011 г., п. 19.

⁵⁰ См. отчет Специального докладчика ООН по вопросам поощрения и защиты права на свободу информации и выражения мнения, Примечание 2, Пункт 32.

⁵¹ См., например, Заключение ОБСЕ/БДИПЧ по проектам законов Республики Казахстан о доступе к информации, 18 апреля 2012 г., п. 11.

эффективным и практичным способом, облегчая широкие запросы, а информационные запросы не должны требовать предоставления чрезмерных сведений для выполнения.

В нескольких случаях в Законопроекте упоминается право доступа к информации средств массовой информации и работников средств массовой информации, что является положительной чертой текста. В Статье 12 (Часть 5) упоминается общее право средств массовой информации искать, собирать и распространять информацию. Статья 33 гласит, что СМИ могут свободно делать фото и видеозаписи общественных зданий и мест, за исключением специального списка мест, указанных в законе (хотя, учитывая отсутствие ясности и отсутствие ссылки на соответствующий закон, способность правительства запрещать фото- и видеосъемку определенных общественных мест, зданий и сооружений кажется несоразмерной и необоснованно ограничивает свободу СМИ). Статья 39 касается информационных запросов, подаваемых средствами массовой информации в государственные органы: обычный срок для ответа на информационный запрос не должен превышать трех дней, а отказы в доступе к информационным запросам должны быть мотивированы. Статьи 40-43 предназначены для облегчения взаимодействия средств массовой информации и доступа к информации, которой располагает Парламент, Кабинет министров, судебные и другие государственные органы и организации. Эти положения представляют собой шаг к обеспечению существенного права доступа средств массовой информации к информации, представляющей общественный интерес, но этой инициативы недостаточно, и ее можно продолжить. Желательно реформировать существующее законодательство о доступе к информации с целью создания целостной правовой базы в соответствии с международными стандартами и передовой практикой.⁵²

Дальнейшее расширение доступа к информации особенно необходимо с учетом того, что в некоторых случаях Законопроект ограничивает доступ к информации или ее свободный поток, поскольку она составляет «государственную тайну» или «другие секреты, охраняемые законом» (см., например, Часть 4 Статьи 13, Части 3 Статьи 39, Статьи 48). В этих случаях не делается надлежащих перекрестных ссылок на действующее законодательство для уточнения терминологии или предоставления дополнительных необходимых деталей. Расплывчатые и общие запреты без должного упоминания важной роли, которую играют СМИ в демократическом обществе и их обязанности распространять — в соответствии с их обязательствами и обязанностями — информацию и идеи по всем вопросам, представляющим общественный интерес, могут способствовать свободе выражения мнений.⁵³ Более того, это препятствует

⁵² Такая правовая база могла бы быть основана на Конвенции Совета Европы о доступе к официальным документам — первом имеющем обязательную силу международном договоре, устанавливающем минимальные надлежащие стандарты доступа к информации, находящейся в распоряжении государственных органов. Еще одним источником вдохновения может служить Типовой закон о свободе информации, разработанный международной организацией, ARTICLE СТАТЬЯ 19. См. [Конвенцию Совета Европы о доступе к официальным документам](#), Тромсё, 18 июня 2009 г.; СТАТЬЯ 19, [Типовой закон о свободе информации](#), февраль 1999 г.

⁵³ «Axel Springer AG против Германии», Решение № 39954/08 (ЕСТHR, 7 февраля 2012 г.), Пункт 79. См. 28

подотчетности государственного управления и ограничивает открытое управление. Как минимум, в Законопроекте следует предусмотреть, что лицо освобождается от ответственности за разглашение секретной информации, если общественный интерес в знании этой информации перевешивает потенциальный вред, который может нанести такое разглашение.

8. Конкретные права и обязанности СМИ: защита журналистских источников, право на исправление и/или ответ, аккредитация иностранных СМИ.

В Статье 36 Законопроекта говорится, что редакция обязана не раскрывать свои источники информации или анонимность автора (авторов) публикации, если от нее требовалось сохранить эту информацию в секрете. Интересно, что это фундаментальное право СМИ и журналистов в Законопроекте сформулировано как обязанность, а не как право. Тем не менее, это одна из тех незаменимых гарантий, которые необходимо обеспечить для создания благоприятной среды для СМИ. Вторую часть этого положения необходимо уточнить. Похоже, что оно направлено на установление права на защиту журналистских источников. Однако, если и когда редакция «представляет» источники в суде, неясны последствия, в частности, будут ли они подвержены риску возможных последствий негативного решения от их имени. Европейский суд по правам человека подчеркнул важность четких и точных процессуальных гарантий в контексте защиты журналистских источников.⁵⁴

Право на исправление и/или ответ подробно описано в Статье 38 Закона. Крайне важно отметить, что в соответствии с устоявшимися международными стандартами право на ответ касается только неточной фактической информации и к нему применимы определенные исключения.⁵⁵ Другими словами, точная информация, представляющая общественный интерес, не всегда должна вызывать право на ответ, даже если считается, что она наносит ущерб репутации человека. В идеале право на ответ должно регулироваться в рамках систем саморегулирования СМИ, а не в рамках закона. Европейский суд по правам человека отметил, что, с одной стороны, право на ответ является неотъемлемым компонентом свободы выражения мнений — для обеспечения того, чтобы люди могли оспаривать ложную, возможно, дискредитирующую информацию, государственные органы несут позитивное обязательство по обеспечению его разумного исполнения и обеспечения того, чтобы в случае отказа газеты подчиниться существовала возможность возмещения ущерба в национальных судах. Однако, с другой стороны, Суд также отметил, что «в качестве общего принципа газеты и другие частные средства массовой информации должны иметь право на

[Http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109034](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109034)

⁵⁴ «Sanoma Uitgevers B.V. против Нидерландов», Решение № 38224/03 (ЕСТHR, 14 сентября 2010 г.), Пункт 88.

⁵⁵ Совет Европы, [Рекомендация Rec \(2004\) 16 \[1\] Комитета министров государствам-членам о праве на ответ в среде новых СМИ](#) (принята Комитетом министров 15 декабря 2004 г. на 909-м заседании заместителей министров).

редакционное усмотрение при принятии решения о публикации статей, комментариев и писем, представленных частными лицами» и обязательства такого рода могут быть наложены только в «исключительных обстоятельствах». Таким образом, вместо предоставления широкого, неограниченного права на ответ, которое было бы равнозначно несоразмерному нарушению редакционной свободы, основываясь на указаниях Суда, в Законопроекте следует просто предусмотреть процедуру проверки того, что «отказ в доступе к средствам массовой информации не является произвольным и несоразмерным вмешательством в свободу выражения мнения, и любой такой отказ может быть обжалован в компетентных национальных органах»⁵⁶.

Даже несмотря на то, что Узбекистан не является государством-членом, можно также рассмотреть другие руководящие принципы, установленные в рамках Совета Европы, в частности Рекомендацию Совета Европы 2004 года,⁵⁷ — любое физическое или юридическое лицо должно иметь право на ответ, но национальные законы также должны регулировать случаи, в которых СМИ могут отклонить запрос. Примеры таких исключений включают, среди прочего: если объем ответа превышает разумно необходимый для исправления оспариваемой информации; если ответ не ограничивается исправлением оспариваемых фактов; если заинтересованное лицо не может доказать наличие законного интереса; если оспариваемая информация является частью правдивого отчета об открытых заседаниях государственных органов или судов. Можно было бы рассмотреть вопрос о внесении соответствующих поправок в Законопроект с аналогичными исключениями.

Статья 46 Закона требует, чтобы иностранные СМИ были аккредитованы Министерством иностранных дел Республики Узбекистан. Хотя аналогичные юридические требования не являются чем-то необычным в этом регионе и за его пределами, важно помнить, что формальная аккредитация не должна использоваться в качестве инструмента, препятствующего профессиональной деятельности СМИ и доступу к информации. Более того, правила аккредитации не должны сводиться к предоставлению журналистам своего рода «государственного разрешения» заниматься своей профессиональной деятельностью. Согласно стандартам ОБСЕ в аккредитации для иностранных журналистов нет необходимости, но ее следует предоставлять, если журналистам необходимо получить дополнительные привилегии (например, для получения многократных виз или для содействия в получении разрешения на пребывание или для доступа к опасным местам или местам с ограниченным доступом, где могут проводиться официальные пресс-конференции или другие официальные мероприятия).⁵⁸ В [Коммюнике № 4/2016 ПССМИ ОБСЕ](#) подчеркивается, что

⁵⁶ «Мельничук против Украины», Решение № 28743/03 (ЕСПЧ, 5 июля 2005 г.).

⁵⁷ Совет Европы, [Рекомендация Rec \(2004\) 16 \[1\] Комитета министров государствам-членам о праве на ответ в среде новых СМИ](#) (принята Комитетом министров 15 декабря 2004 г. на 909-м заседании заместителей министров).

⁵⁸ Для получения дополнительной информации см. Отчет об аккредитации иностранных журналистов

«Аккредитация не должна служить инструментом для контроля контента, ограничения потока информации через границы или в качестве санкции в ответ на внешнюю пропаганду».

Кроме того, Часть 3 Статьи 46, которая запрещает гражданам Узбекистана работать журналистами в иностранных СМИ без аккредитации, противоречит международным стандартам свободы слова и должна быть отменена.

В случае, если требуется аккредитация, требования к заявке не должны содержать чрезмерных обязательств, таких как раскрытие цели визита или имен местных собеседников. Основания для отказа и отзыва должны быть четко определены и предусматривать возможность обжалования таких решений. Условия и сроки процесса аккредитации должны быть ясными и публичными. Журналисты-фрилансеры также должны иметь право на аккредитацию.

9. Саморегулирование СМИ

Статья 49 (Часть 2) Законопроекта обязывает государственные органы и организации заниматься досудебным разрешением споров, возникших между ними и учредителями (учредителями) и/или редакциями СМИ. Это положительное положение можно было бы использовать в качестве стимула для развития функциональной системы саморегулирования СМИ в стране, которая могла бы помочь в разрешении споров, связанных со СМИ, и освобождении от обременительных судебных разбирательств.

IV. Приложение: дополнительные соображения относительно конкретных положений, которые налагают ограничения на контент.

Статья 13 Законопроекта:

- *Пропаганда войны, насилия и терроризма, а также идей религиозного экстремизма, сепаратизма и фундаментализма:* Понятия «сепаратизм» и «фундаментализм» слишком расплывчаты и не имеют конкретного юридического значения. Пропаганда сепаратизма, если она ненасильственная, может рассматриваться как законное политическое высказывание и, следовательно, заслуживает высочайшего уровня защиты;⁵⁹ фундаментализм, опять же до тех пор, пока он не поддерживает насилие, в равной степени заслуживает правовой защиты как форма проявления религиозных чувств и политических высказываний.
- *Разглашение сведений, составляющих государственные секреты или иную охраняемую законом тайну:* Определенная информация на законных основаниях может быть секретной по соображениям национальной безопасности или защиты других интересов, перечисленных в Статье 19 п. 3 МПГПП. В то же время, как отмечается в Руководящих принципах БДИПЧ по защите правозащитников,⁶⁰ национальная безопасность часто используется для оправдания чрезмерного засекречивания информации, тем самым ограничивая доступ к информации, представляющей общественный интерес, и создавая еще одно препятствие для информаторов и журналистов, проводящих расследования для выявления предполагаемой коррупции и нарушения прав человека со стороны государственных структур. Таким образом, государства могут иметь законный интерес в защите конфиденциальной информации от разглашения. Однако это положение в его нынешней форме налагает несоразмерный запрет. Статья 13 должна предусматривать, что лицо освобождается от ответственности за разглашение секретной информации, если общественный интерес в знании этой информации перевешивает потенциальный вред, который такое

⁵⁹ См. для сравнения: Европейский суд по правам человека в своем историческом решении «Хэндисайд против Соединенного Королевства» (Решение № 5493/72, 7 декабря 1976 г., Пункт 49) подчеркнул, что свобода выражения мнений защищает идеи, которые «могут шокировать, оскорбить или вызвать беспокойство», что, скорее всего, имеет место в случае выражений, которые пропагандируют сепаратизм, религиозный фундаментализм и тому подобное. В следующих случаях Суд постановил, что не следует запрещать простое участие в публичных дебатах по вопросу о сепаратизме. В деле «Станков и Объединенная македонская организация «Илинден» против Болгарии» Суд постановил: «Тот факт, что группа лиц призывает к автономии или даже требует отделения части территории страны — таким образом, требуя фундаментальных конституционных и территориальных изменений — не может автоматически служить оправданием запрета. Требование территориальных изменений в выступлениях и демонстрациях не означает автоматически угрозу территориальной целостности и национальной безопасности страны». «Станков и Объединенная македонская организация «Илинден» против Болгарии», №№ 29221/95 и №29225/95, ЕСТНР 2001-IX, п. 97.

⁶⁰ БДИПЧ, Руководство по защите правозащитников (2014 г.), п. 144.

разглашение может причинить.

- *Распространение [...] недостоверной и ложной информации:* Как неоднократно указывалось международными органами, в том числе совсем недавно Специальным докладчиком ООН по свободе выражения мнений, свобода выражения мнений применяется «независимо от правдивости или ложности содержания»⁶¹ и, следовательно, «запрещение ложной информации само по себе не является законной целью в соответствии с международным правом прав человека». ⁶² В результате это положение не должно фигурировать в Законопроекте, поскольку оно несовместимо с международными стандартами. Те же соображения применимы к Статье 47. (*Главный редактор, а также журналист не несут ответственности за распространение в средствах массовой информации материалов, не соответствующих действительности, в случаях, когда эти сведения [...]*), который делает явные исключения из общего принципа ответственности СМИ за распространение неточной информации; и, наконец, определение в Статье 4 неточной информации как *'информация, сообщение и (или) материалы, достоверность которых не была проверена средствами массовой информации'*.
- *изготовление или распространение материалов, представляющих угрозу [...] устойчивому функционированию государства, общественных и других организаций:* Это чрезвычайно широкая формулировка. Неясно, что конкретно означает «устойчивое функционирование государственных, общественных и других организаций», и, следовательно, это положение может служить основой для широкого спектра санкций за подлежащую защите политическую критику и несогласие с политикой правительства. Также неясно, почему это положение запрещает как производство, так и распространение такой информации, в то время как другие пункты той же статьи запрещают лишь распространение контента, например, в случае дезинформации. Было бы предпочтительно использовать единообразный подход по всему этому списку.
- *распространения информации, позволяющей идентифицировать личность, включая биометрическую и генетическую информацию, в корыстных или иных низменных целях, на основе вражды, в целях унижения чести и достоинства, позора, оскорбления, клеветы:* Это положение сформулировано громоздко. Хотя цель защиты личных данных и информации, безусловно, актуальна, увязка ее с правом на честь и репутацию кажется излишней и может усложнить ситуацию. Ментальный элемент, требуемый в этом проекте («низменная цель»), неясен в части точной степени, в которой требуется наличие злого умысла (если вообще требуется), и что именно прокуроры должны будут показать в отношении намерений и образа мыслей обвиняемого. Предотвращение распространения личных

⁶¹ «Дезинформация и свобода мнений и их свободное выражение», доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение Ирен Хан. Совет по правам человека, сорок седьмая сессия, 21 июня-9 июля 2021 г., п. 38.

⁶² Там же. 40

данных, таких как биометрическая и генетическая информация, а также любой дополнительной информации, которая может нанести ущерб репутации человека, само по себе, безусловно, является законной целью ограничения свободы выражения мнения при определенных условиях.⁶³ Однако защита, предлагаемая частной информации, должна сопоставляться с общественным интересом в доступе к информации; прецедентное право Европейского суда по правам человека может служить источником полезного руководства в этом отношении в случаях, когда он определил соответствующие критерии для уравнивания конкурирующих прав, такие как: способствует ли публикация дискуссии, представляющей общественный интерес, и ее форме, содержанию и последствиям, был ли до этого известен субъект и его поведение, а также являлись ли они предметом более раннего новостного освещения. Суд согласился с тем, что национальные органы власти обладают свободой усмотрения при установлении баланса между свободой выражения мнений и правом на неприкосновенность частной жизни и защиту данных. Он также признал, что в принципе особые отступления от законов о защите данных в журналистских целях совместимы с ЕКПЧ; однако толкование и применение таких положений национальными властями не должно быть произвольным или непредсказуемым.⁶⁴

- *Пропаганда наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров, если иное не предусмотрено законом; пропаганда порнографии:* Венецианская комиссия недавно отметила, что такие термины, как «пропаганда» и «продвижение», когда они используются в законодательных текстах, являются «довольно двусмысленными и расплывчатыми» и поэтому не имеют достаточной точности, чтобы соответствовать критерию законности из Статьи 10.2 ЕКПЧ; Европейский суд по правам человека согласился с мнением Венецианской комиссии и добавил, что такая формулировка делает применение закона непредсказуемым и подрывает качество закона.⁶⁵ Ограничения коммерческих коммуникаций, рекламирующих лекарства и наркотики, с одной стороны, и ограничения на распространение порнографии, с другой, довольно и сравнительно распространены сами по

⁶³ Европейский суд по правам человека неоднократно признавал, что сбор и распространение нескольких категорий персональных данных (как тех, которые традиционно считаются «конфиденциальными», так и других, таких как, например, трафик и геолокация, занятость, финансовые данные), могут нарушать Статью 8 ЕКПЧ и право на частную жизнь. В частности, Суд счел, что «Статья 8 Конвенции [...] предусматривает право на форму информационного самоопределения, позволяя людям полагаться на свое право на неприкосновенность частной жизни в отношении данных, которые, хотя и нейтральны, собираются, обрабатываются и распространяются коллективно и в такой форме или таким образом, что могут быть задействованы их права по Статье 8», и, следовательно, «внутреннее законодательство должно предусматривать соответствующие гарантии для предотвращения любого такого использования персональных данных, которое может противоречить гарантиям этой статьи». См. для сравнения: ЕСПЧ, «Сатакуннан Марккинапёрсси Ои и Сатамедиа Ои против Финляндии», Решение № 931/13, 27 июня 2017 г., п. 137.

⁶⁴ Там же, пп. 149-150

⁶⁵ ЕСПЧ, «Баев и другие против России», Решение №№ 67667/09 и 2 других, 20 июня 2017 г., п. 63.

себе, в то время как ограничение их «продвижения» или их «пропаганды», выглядит ненужным и в целом слишком ограничивающим дополнением.

- *Запрещается публиковать материалы дознания или предварительного следствия без письменного разрешения прокурора, следователя или дознавателя, предварять результаты конкретного дела до принятия судом решения либо иным путем оказывать воздействие на суд до вступления его решения в законную силу:* Это положение носит чрезмерно ограничительный характер и создает риск ограничения права репортеров освещать отправление правосудия, а также принципа справедливых и публичных слушаний, защищенный в Статье 14 МПГПП и Ст. 6 ЕКПЧ. МПГПП предусматривает, что пресса и общественность могут быть отстранены от всего или части судебного разбирательства по причинам морали, общественного порядка или национальной безопасности в демократическом обществе, или когда того требуют интересы частной жизни сторон, или в той мере, в какой это строго необходимо, по мнению суда, в особых обстоятельствах, когда публичность может нанести ущерб интересам правосудия. В своем знаменательном решении «Sunday Times против Великобритании» Европейский суд по правам человека дал подробные указания о том, как национальные власти должны интерпретировать взаимосвязь между свободой СМИ и принципом справедливого отправления правосудия, объяснив, что, когда они кажутся противоречащими друг другу, на карту поставлен не «выбор между двумя конфликтующими принципами, а [скорее] принцип свободы выражения мнений, допускающий ряд исключений, которые следует толковать в узком смысле». ⁶⁶ Следовательно, право общественности на получение информации о текущих судебных процессах и отправлении правосудия может быть ограничено только в том случае, если преобладающую силу имеют достаточно насущные социальные потребности, как в случае, когда публикация может подорвать авторитет и беспристрастность судебной власти.⁶⁷ Национальные положения, запрещающие публикации в СМИ относительно незавершенных судебных разбирательств, в принципе не являются несовместимыми с Конвенцией или МПГПП; однако их следует толковать узко. Примером может служить Закон Великобритании о неуважении к суду 1981 года, разрешающий ограничение публикации, если это «создает существенный риск того, что отправление правосудия в рассматриваемом судебном разбирательстве будет серьезно затруднено или ему будет нанесен ущерб»⁶⁸ — что требует высокого порога серьезности для оправдания ограничения. Следовательно, механизм должен быть изменен на противоположный: репортеры должны по умолчанию пользоваться свободой публиковать информацию о судебных разбирательствах, если только это не запрещено судом в исключительных и

⁶⁶ ЕСПЧ, «Sunday Times против Соединенного Королевства», 26 апреля 1979 г., Серия А, № 30, 14 EHRR 229, п. 65.

⁶⁷ ЕСПЧ, «Ворм против Австрии», Решение № 22714/93, 29 августа 1997 г., пп. 40-41.

⁶⁸ Закон о внесении поправок в закон, касающийся неуважения к суду и смежных вопросов, 1981 г., с.49, s.2 (2).

конкретных обстоятельствах.

Статья 32 Законопроекта:

Запрещается распространение информации и материалов, направленных на умышленное создание паники среди населения, за исключением официальных сообщений государственных органов.

Понятию «создание паники» недостает точности, чтобы соответствовать критерию законности, установленному в Статье 19.3 МПГПП. Более того, сама формулировка «паники» имеет мрачную историю использования и злоупотребления со стороны государственных властей для чрезмерного подавления свободы СМИ: в разгар пандемии COVID-19 Комиссар Совета Европы по правам человека раскритиковал законодательное предложение от Боснии и Герцеговины наказывать за распространение информации, которая может «вызвать панику», и отметил, что такой закон «рискует ограничить работу журналистов и свободу выражения мнений в социальных сетях».⁶⁹ Хуже того, есть многочисленные примеры операторов СМИ, обвиняемых в «распространении паники», «беспорядках» или аналогичных расплывчатых нарушениях, в том числе в Болгарии,⁷⁰ Сербии и Армении,⁷¹ все из которых вызвали широкую международную критику.

⁶⁹ Заявление Комиссара Совета Европы по правам человека: «Свобода прессы не должна подрываться мерами по противодействию дезинформации о COVID-19», 3 апреля 2020 г. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/-/press-freedom-must-not-be-undermined-by-measures-to-counter-disinformation-about-covid-19>.

⁷⁰ Центр изучения демократии, «Сокращение пространства для свободы СМИ в Юго-Восточной Европе в разгар пандемии COVID-19 и чрезвычайного положения», 2020 г., стр. 25, <https://www.kas.de/documents/281902/281951/KAS+CSD+Book+on+Media+Freedom+in+the+Midst+of+Covid-19+Pandemic.pdf/8ab73bd6-a65f-4ccf-5cce-826e61c7b092?version=1.1&t=1600864436285>.

⁷¹ Годовой отчет партнерских организаций Платформе Совета Европы по содействию защите журналистики и безопасности журналистов, 2021 г., стр. 26, <https://rm.coe.int/final-version-annual-report-2021-en-wanted-real-action-for-media-freed/1680a2440e>.